

IL TRATTATO DI LISBONA E DINTORNI

# In Europa da veterinari europei

La Fnovi ha deciso di entrare con forza nei meccanismi decisionali e di influenza della Federazione dei Veterinari Europei. L'appartenenza all'Unione ha cambiato le nostre vite e la professione del medico veterinario.

Intervista a cura di  
Daria Scarciglia  
Avvocato Consulente Fnovi

**D**a molti anni, l'attività veterinaria è dettata da Regolamenti europei, Direttive, Decisioni e Leggi Comunitarie che annualmente riversano decreti di recepimento nella sanità animale, nella sicurezza alimentare e nella gestione della pratica professionale quotidiana. Stefano Dorigo sostiene che "l'appartenenza all'Unione ha reso assai più complesso il nostro sistema delle fonti, imponendo a tutti, anche ai non addetti ai lavori, un dovere di conoscenza e di aggiornamento che va ben al di là dei confini dell'ordinamento interno".

Dorigo, fiorentino di nascita, classe 1973, è uno dei più prestigiosi studiosi italiani di diritto internazionale e comunitario. La sua attività di ricercatore ed esperto è apprezzata dai numerosi atenei con i quali collabora ed è stata coronata nel 2003 dal premio Sidi

per il miglior articolo di diritto internazionale.

**Daria Scarciglia** - In che modo l'appartenenza all'Unione Europea ha modificato la nostra gerarchia delle fonti del diritto?

**Stefano Dorigo** - In modo straordinario, sebbene non sempre del tutto evidente. Sin dall'inizio della nostra partecipazione alla costruzione europea si è posto il problema del rango che le fonti appartenenti a questo diverso ordinamento potessero acquisire nel

nostro sistema giuridico. La peculiarità, rispetto a molte altre organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte, era che alla Comunità gli Stati avevano deciso di trasferire una parte della propria sovranità, consentendo che le istituzioni comunitarie emanassero atti giuridici vincolanti. Questi atti, così come le norme stesse dei Trattati istitutivi, entrano a far parte del nostro ordinamento giuridico e prevalgono rispetto alle norme interne che eventualmente dettino una disciplina contrastante. Questo è un aspetto centrale del rapporto tra fonti interne e fonti dell'Unione: la prevalenza, o "primazia", del diritto europeo su quello interno. Ciò che comporta una serie di conseguenze rilevanti.

**D. S.** - Quali?

**S. D.** - Il legislatore nazionale, intanto, è tenuto a rispettare la disciplina europea, dunque a confezionare norme che siano conformi agli obblighi eventualmente posti da quella; poi, il giudice interno ha il dovere di disapplicare la disposizione nazionale contrastante con quanto sancito da norme dell'Unione, salvo che non si tratti di norme prive di effetto diretto, nel



qual caso dovrà rimettere alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale della disciplina interna contrastante con il diritto UE, per violazione dell'art. 11 della Costituzione; infine, tutti gli organi della pubblica amministrazione, a qualsiasi livello, sono a loro volta tenuti a conformare la propria condotta a quanto sancito da disposizioni dell'Unione europea, ancorché queste contraddicano disposizioni di origine interna. Non solo, perché in presenza di certe condizioni anche i privati possono invocare a proprio favore il rispetto della disciplina europea, tanto nei confronti dello Stato quanto (in alcuni casi) anche nei confronti di altri privati. Come si vede, siamo in presenza di una situazione unica, nella quale il diritto nazionale viene ad essere automaticamente integrato da fonti che provengono da un altro ordinamento e che sono in grado di influire in modo pesante sulla vita e sul funzionamento del nostro sistema economico e sociale.

**D. S. - Questo vale anche per il settore veterinario?**

**S. D. -** Tutti gli operatori, in qualunque settore dovranno aggiornarsi continuamente per conoscere quale disciplina trova applicazione al caso concreto. Non esiste praticamente ambito della vita quotidiana che non risenta di un influsso di norme europee. Ma non basta, perché vi è un altro aspetto che contribuisce a fare del sistema normativo dell'Unione un vero e proprio *unicum*. Non solo le norme positive, contenute nei Trattati o emanate dalle Istituzioni, debbono essere conosciute. Un ruolo "quasi normativo" è oggi svolto dalla giurisprudenza della

Corte di Giustizia, la quale - decidendo i casi concreti ad essa sottoposti - estende l'efficacia della disciplina di origine europea, allo stesso tempo in molti casi circoscrivendo, in nome delle libertà fondamentali di circolazione, la sovranità normativa degli Stati. Un fenomeno spesso contrastato da questi ultimi, ma che è ormai un dato di fatto.

**D. S. - E qual è il peso della Corte di Giustizia?**

**S. D. -** Le sentenze della Corte di Giustizia, al di fuori del caso deciso, non sono vincolanti, ma hanno senza dubbio una autorevolezza notevole, visto anche che la Corte difficilmente muta la propria giurisprudenza. Ecco, perciò, che questo aggiunge un ulteriore tassello al sistema delle fonti, perché certo il legislatore nazionale potrà formalmente agire discostandosi dall'interpretazione della Corte, ma con la consapevolezza che questa potrà in futuro intervenire e dichiarare il contrasto tra la norma interna ed il diritto dell'Unione.

**D. S. - Il diritto dell'UE può comportare dei rischi per la sovranità dello Stato italiano e per la sua costituzione?**

**S. D. -** Direi di no. Innanzitutto, la partecipazione all'Unione è volontaria e, come esplicitato di recente con il Trattato di Lisbona, potrebbe anche essere fatta venire meno, mediante il recesso dall'Unione. Quindi in qualche modo non siamo di fronte ad una scelta irreversibile. Per tutelare i principi fondamentali del nostro ordinamento, poi, la Corte Costituzionale ha da tempo elaborato la cosiddetta teoria dei "contro limiti", secondo la quale la preva-

lenza del diritto dell'Unione nell'ordinamento interno non può operare laddove le norme così introdotte si pongano in contrasto con i fondamenti del nostro sistema giuridico e sociale. Io credo che il rischio di un contrasto sia oltremodo difficile, ma in ogni caso un potente antidoto è rappresentato dalla realizzazione di un dialogo aperto tra corti nazionali e Corte di Giustizia, tale da garantire che l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in ciascuno dei 27 Stati membri avvenga comunque nel rispetto delle tradizioni e dei principi che governano il sistema giuridico di questi ultimi.

**D. S. - Tuttavia, l'evoluzione dell'UE ha ampliato le tutele giurisdizionali del singolo, inteso sia come persona fisica che giuridica.**

**S. D. -** In qualche modo è vero, ma non in modo dirompente. Si può dire che, in tema di tutela dei diritti individuali, l'Unione abbia coscientemente lasciato ad altri soggetti un ruolo attivo, semmai in qualche caso appropriandosi *ex post* dei relativi risultati. Questo è del resto lo specchio dell'evoluzione che nel tempo ha conosciuto la costruzione europea che, non scordiamolo, in origine aveva un connotato esclusivamente economico e mercatistico. Solo con il tempo, ci si è resi conto dell'esigenza di fare dell'Europa anche uno spazio di libertà e di diritti: si pensi all'introduzione della cittadinanza europea, che mira a garantire al cittadino di uno degli Stati membri il diritto di godere appieno delle libertà fondamentali di circolazione all'interno dell'Unione e di evitare di subire condotte discriminatorie.

**D. S. - Anche dopo il Trattato di Lisbona?**

**S. D.** - Una tendenza più recente pare essere quella di estendere l'azione dell'Unione anche nel settore dei diritti individuali e della loro tutela. Con il Trattato di Lisbona, la Carta di Nizza dei diritti fondamentali, che fino ad ora rappresentava un testo non vincolante, acquisisce efficacia giuridica con rango addirittura pari a quello delle norme del Trattato, quindi al massimo livello della gerarchia delle fonti. Si prevede, inoltre, che l'Unione possa aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È difficile immaginare come queste novità potranno influire sulla tutela dei diritti individuali nel contesto europeo: vi sono molti aspetti pratici che dovranno essere risolti, primo fra tutti comprendere che ruolo potrà avere la Corte di Giustizia in materia. Quel che è rilevante, comunque, è l'affermazione di principio della importanza, all'interno del sistema dell'Unione, dei diritti fondamentali, affermazione che è destinata a riverberarsi anche all'interno degli ordinamenti statali per effetto della già ricordata prevalenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri.

**D. S. - L'allargamento dell'UE a 27 Paesi rappresenta un vantaggio o un limite?**

**S. D.** - Questa è una questione prevalentemente politica, più che giuridica. Si può sostenere che l'allargamento dell'Unione a nuovi Stati rappresenti una conquista per la costruzione europea, purché ciò si accompagni a forme di partecipazione diversificata ad essa, nel senso di far sì che gli Stati più avanti nel processo di adeguamento alle strutture comuni possano partecipare più in-

temensamente ad esso, mentre quelli che sono più indietro siano temporaneamente esclusi da taluni settori, potendovi far parte qualora si adeguino alle condizioni richieste. Questa idea dell'Europa a più velocità, che lo stesso Trattato di Lisbona ha in qualche modo incentivato, consentirebbe di non rallentare l'estensione a nuovi Stati ma al contempo eviterebbe che la necessaria coesistenza di ordinamenti che si trovano a stadi diversi di "preparazione" possa in qualche modo rallentare lo sviluppo del sistema comune. La concezione "funzionale" dell'Unione europea fa sì che sia inevitabile una sua tendenza all'espansione; la creazione di un ordinamento giuridico comune impone, tuttavia, che vi siano forti affinità culturali e di tradizione tra gli Stati che ne fanno parte.

**D. S. - Quale potrebbe essere ad oggi la condizione dell'Italia e delle altre nazioni europee se l'UE non fosse mai esistita?**

**S. D.** - Se guardiamo alla crisi economica degli ultimi mesi ed al ruolo che l'Unione europea ha svolto e sta svolgendo per salvaguardare l'economia dell'area e dei paesi che ne sono parte (è il caso della Grecia, ad esempio), allora è facile rendersi conto che la partecipazione all'Europa costituisce una tutela forte per gli Stati. Ma non è solo una questione economica. Il ruolo dell'Unione e delle norme che ne scaturiscono si apprezza in ogni aspetto per i Governi ma anche per le persone fisiche e giuridiche. Senza l'Unione e, soprattutto, senza la giurisprudenza della Corte di Giustizia oggi gli Stati sarebbero ancora largamente "sovrani" e sarebbe molto

più difficile per il cittadino rapportarsi ad essi in molte materie, da quella fiscale a quella sanitaria solo per fare qualche esempio. La partecipazione all'Unione ha consentito l'affermarsi di una concezione diversa del rapporto tra individuo e Stato, nel senso che è venuta meno la concezione tradizionale dello Stato che tutto può nel perseguimento dei propri fini ed interessi. Oggi, grazie alla partecipazione alla costruzione europea, prevale una concezione diversa, dove lo Stato agisce ma nel rispetto di una cornice di libertà sostanziali e di forme poste nell'interesse di soggetti diversi da esso. Certo, le resistenze rispetto ad un percorso del genere sono forse naturali, ma credo che esse siano prevalentemente figlie di una non completa e non corretta conoscenza di ciò che l'Unione è e può offrire.

**D. S. - Ritiene che si tratti di una consapevolezza diffusa e acquisita?**

**S. D.** - Spesso l'Unione europea è percepita come una costruzione di burocrati, lontana dalle esigenze quotidiane. Colpa anche, in parte, dei *media* che talvolta preferiscono enfatizzare i "paradossi" dell'Europa, senza prestare eguale attenzione alle peculiarità che, in positivo, ne connotano l'azione. Da qui, a mio avviso, l'importanza di conoscere e far conoscere cos'è l'Unione europea, come funziona, quale influenza ha nel nostro ordinamento. Solo così si potrà, da un lato, capire senza preconcetti l'importanza di questo peculiare ordinamento; dall'altra, ciò che è più importante, esercitare in modo efficace e consapevole i diritti e le facoltà che esso pone a disposizione di tutti. ●