



Piazza virtuale per la discussione di opinioni diverse sui temi della Veterinaria

Legislazione UE: ignorarla può costituire colpa grave

Recentemente il Parlamento ha emanato con la Legge n. 18 delle integrazioni alla precedente Norma del 1988 (Legge 117) che stabiliva i criteri di responsabilità civile dei giudici e in particolare l'art. 2 riveste un oggettivo rilievo stabilendo che il non tener conto della legislazione dell'Unione europea nell'elaborazione delle sentenze può costituire colpa grave e quindi motivo di rivalsa nei confronti del giudice che fosse incorso in tale mancanza. La rilevanza

della legislazione europea sulla professione veterinaria è indubbia a tutti i livelli e in particolare per la sanità pubblica e la sicurezza alimentare e per questo motivo abbiamo rivolto alcune domande sull'argomento a Lino Vicini, avvocato e vice-procuratore onorario a Parma e a Paola Fossati, veterinaria, ricercatrice presso l'Università di Milano e componente del comitato scientifico della SIMeVep per conoscere la loro opinione a tale riguardo.

La Legge 18/2015 sulla disciplina della responsabilità civile dei magistrati ha introdotto modifiche alla precedente Legge 117/1988, in particolare stabilendo che «costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea». A nostro avviso questa rappresenta, seppure indirettamente, un'importante affermazione di quanto la legislazione europea sia, non solo teoricamente, prevalente su quelle nazionali: condivide questa opinione?

VICINI - La legge 18 del 2015 ha modificato la legge c.d. Vassalli sulla responsabilità civile dei magistrati che risale all'aprile del 1988.

La novella è stata introdotta al fine di rendere effettiva la disciplina che regola la responsabilità civile dello Stato e dei



*Paola Fossati (sopra)
Lino Vicini (a lato)*



magistrati, anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. A ben guardare, le modifiche alla Legge apportate dal Parlamento italiano sono state indotte da una serie di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, ora Corte di Giustizia UE, che a partire dal 2006 hanno ritenuto la legislazione italiana in contrasto con il diritto comunitario.

In particolare, con la sentenza 13 giugno 2006, causa "C-173/03 Traghetti del Mediterraneo contro Repubblica Italiana" è stata riconosciuta per la prima volta la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale.

Nel caso Traghetti del Mediterraneo la controversia era stata definita dalla Corte di Cassazione italiana.

La lite riguardava l'applicazione di regole poste dal trattato comunitario in tema di concorrenza, sotto un duplice profilo quello *antitrust* e quello degli aiuti di stato.

Sotto accusa era la politica tariffaria praticata da un vettore marittimo, concessionario pubblico e sovvenzionato dall'erario italiano che avrebbe di fatto estromesso dall'esercizio di alcune tratte un promettente *competitor*, successivamente finito nelle procedure concorsuali. Il curatore del fallimento aveva invocato l'errore interpretativo commesso dalla Corte di Cassazione, con particolare riguardo alla disciplina comunitaria in tema di aiuti di Stato.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee, chiamata a rispondere sulla sussistenza della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per i danni arrecati ai singoli da una violazione del diritto comunitario, quando tale violazione è imputabile a un organo giurisdizionale nazionale, ha dato risposta affermativa.

Inoltre, la Corte europea ha stabilito che il diritto comunitario osta a una normativa nazionale che limiti la sussistenza della responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli, a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado, ai soli

casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conduca ad escludere la responsabilità per i casi di violazione manifesta del diritto vigente. I principi sopra richiamati sono stati ripresi nella sentenza 24 novembre 2011 causa C-379/2010 Commissione europea contro Repubblica italiana.

Anche in questo caso, la Corte di Giustizia ha affermato la contrarietà al diritto dell'Unione della disciplina sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati di cui alla Legge 117 del 1988, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana, nella misura in cui tale disciplina priva di contenuto effettivo il principio generale della responsabilità degli Stati membri per violazioni del diritto dell'Unione da parte di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado.

La Commissione europea, preso atto che la legislazione italiana era rimasta immutata dopo la statuizione della Corte di Giustizia nel caso Traghetti del Mediterraneo, proponeva ricorso contro lo Stato Italiano per infrazione del diritto comunitario.

Per la seconda volta la Corte di Giustizia ha quindi statuito che la disciplina italiana sulla responsabilità da errore giudiziario è incompatibile con il diritto UE.

A ciò si aggiunge la precisazione che la stessa interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione italiana è contraria al diritto comunitario, nella misura in cui fissa standard di prova talmente rigidi a carico dell'attore da vanificare sistematicamente, in pratica, il diritto alla tutela giurisdizionale del singolo contro le violazioni del diritto europeo.

La modifica della disciplina italiana contenuta nella Legge 117 del 1988 era dunque indispensabile al fine di conformarla ai principi di diritto stabiliti dalla Corte di Giustizia.

Le conseguenze delle statuizioni della giurisprudenza comunitaria e della novella contenuta nella Legge 18 del 2015 sono pertanto le seguenti:

1. Il privato che si assuma danneggiato da un errore giudiziario che tragga origine da una violazione manifesta del di-

ritto comunitario può adire il giudice civile per ottenere il relativo risarcimento. 2. Il magistrato che in un suo provvedimento non applichi correttamente il diritto comunitario al caso a lui sottoposto si trova in una condizione di colpa grave e ne risponde ai sensi dell'art. 2 della Legge 13 aprile 1988 n. 117.

Viene quindi in definitiva riaffermato in modo molto forte il principio di prevalenza del diritto comunitario sui singoli diritti nazionali.

Per concludere, la novella della Legge 18 del 2015 rafforza la posizione di supremazia del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale.

Anche la Corte costituzionale con la sentenza 28 del 2010 con riferimento alle disposizioni comunitarie parla di norme cogenti sovraordinate rispetto a quelle italiane.

FOSSATI - La Legge 18/2015 è stata emanata per corrispondere alla necessità di un intervento legislativo che adeguasse l'ordinamento italiano alle indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia europea, in merito al principio di responsabilità degli Stati membri per le ipotesi di violazione del diritto UE da parte dei magistrati.

L'Italia, con la precedente Legge Vassalli sulla responsabilità civile dei magistrati, è stata ritenuta, infatti, aver determinato un regime di sostanziale irresponsabilità di questi ultimi per i danni procurati ai cittadini nell'esercizio delle funzioni giudiziarie. Secondo la Corte, invece, uno Stato membro deve rispondere per i danni derivanti ai singoli da violazioni manifeste del diritto europeo, così come da erronea interpretazione dello stesso o dal travisamento di fatti e prove operati nell'ultimo grado di giudizio. Ciò è ritenuto indispensabile quale livello minimo di tutela del cittadino, in accordo con i principi costituzionali interpretati anche alla luce del diritto dell'Unione.

Dalla giurisprudenza della Corte stessa, inoltre, emerge che i giudici e gli organi d'Amministrazione nazionali hanno l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione, disapplicando, se necessario, qualsiasi disposizione contraria del diritto interno.

Considerando, poi, che nella nuova normativa, le violazioni manifeste e inescusabili della Legge e del Diritto dell'Unione europea sono aggiunte fra le ipotesi di colpa grave, credo sia condivisibile l'opinione che sia stata riaffermata, seppure indirettamente, la prevalenza della legislazione europea su quella nazionale.

Tralasciando gli aspetti riguardanti la magistratura non si può certo negare che l'impatto della legislazione europea non abbia peso e rilevanza nelle questioni che concernono la sanità pubblica veterinaria e la sicurezza alimentare in particolare da quando l'adozione di regolamenti, che entrando in vigore senza il recepimento nazionale necessario per le direttive, ha contribuito a uniformare il diritto europeo: cosa pensa al riguardo?

VICINI - Il sopra richiamato principio di prevalenza del diritto europeo deve essere riaffermato in modo deciso nel campo del diritto alimentare e della sicurezza dei prodotti alimentari, in quanto in tale settore l'intervento del legislatore comunitario è stato veramente importante a partire dal fondamentale regolamento 178/02.

Non va, infatti, dimenticato come i regolamenti comunitari hanno portata generale e siano direttamente obbligatori in ciascuno degli Stati membri.

Inoltre, nel caso in cui una norma comunitaria sia contrastante con una norma nazionale preesistente, quest'ultima deve intendersi automaticamente caduca, mentre, nel diverso caso in cui lo Stato emani una disposizione interna difforme rispetto alla statuizione comunitaria previgente, il giudice nazionale deve disapplicare la fonte esterna e applicare il diritto dell'Unione. In poche parole, il diritto interno si ritrae di fronte al diritto comunitario senza che si verifichi una vera e propria caducazione della norma interna nazionale.

La stessa pubblica amministrazione nel caso di norma interna incompatibile con quella comunitaria non la dovrà semplicemente applicare e dovrà invece far prevalere le disposizioni del diritto europeo.

Questo principio pertanto deve essere applicato direttamente anche da tutti i veterinari pubblici in servizio in Italia nella loro attività quotidiana da applicazione dei regolamenti del Pacchetto Igiene.

FOSSATI - Ritengo condivisibile anche questa osservazione. In Europa la *governance* della sanità pubblica e, in particolare, della sicurezza alimentare, data l'apertura dei mercati e la crescente interdipendenza delle economie, è stata praticamente sottratta alle amministrazioni nazionali e definita da un impianto di regolazione sovranazionale. Dall'emanazione del Regolamento 178/02, che ha stabilito i principi generali della legislazione alimentare, istituito l'EFSA e fissato le procedure di sicurezza alimentare e poi, con gli ulteriori regolamenti del Pacchetto Igiene, il criterio di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori è stato sancito a livello europeo mediante l'adozione in prevalenza di norme *self-executing*, con l'obiettivo di ottenerne un'applicazione omogenea. Sono state armonizzate le normative di settore e le procedure amministrative.

Ciò non ha pregiudicato il diritto dei Paesi membri dell'UE a partecipare all'elaborazione di programmi e politiche alimentari né ha escluso le loro competenze esecutive, ma ha contribuito a uniformare il sistema e le relative regole e finalità.

Tuttavia da più parti si fa notare come proprio in ambito di sicurezza alimentare si assista a una scarsa applicazione della norma sovranazionale e in sede giudiziaria resta prevalente quella nazionale. Non pensa che così si venga a creare anche una difficoltà operativa anche per gli organi di controllo tra cui i servizi veterinari?

VICINI - Siamo effettivamente a un bivio fondamentale non solo per la storia del nostro Paese, ma anche dell'Europa.

Tutti gli operatori, infatti, si devono sforzare di pensare, studiare e agire non più come semplici operatori italiani, francesi o tedeschi, ma come operatori europei.

Le prime regole da applicare quindi nel campo che qui interessa sono le disposizioni comunitarie.

La scarsa conoscenza e applicazione delle stesse norme in tema di sicurezza alimentare deve essere ridotta nel più breve tempo possibile.

Tutti gli operatori, e in particolare i magistrati che ora rispondono direttamente per colpa grave in caso di mancata applicazione del diritto comunitario, dovrebbero quindi in modo umile rendersi difensori, custodi e promotori della piena applicazione del diritto europeo.

Come è stato giustamente affermato ogni giudice italiano è il primo luogo un giudice europeo e tale deve comportarsi e giudicare.

Stesso discorso vale per tutti gli operatori della pubblica amministrazione nessuno escluso.

Anche i veterinari quindi, sono tenuti ad applicare in primo luogo le norme europee e in caso di contrasto tra le leggi italiane e quelle della Ue a disapplicare le prime a favore delle seconde.

FOSSATI - La differente applicazione della legislazione in materia di sicurezza dei prodotti sul territorio è un serio problema. Al riguardo, rileva certamente il fatto che gli adempimenti sono molteplici e possono risultare complessi per gli operatori del settore alimentare.

Inoltre, pur esercitando il diritto dell'UE un'influenza sempre maggiore sulla disciplina rispetto alle norme interne, la disciplina vigente in materia di sicurezza alimentare è frutto del coordinamento tra l'ordinamento europeo e quello dei singoli Stati membri, che a sua volta spesso si deve coordinare con norme regionali.

Permane, dunque, necessaria l'individuazione della regolamentazione di volta in volta applicabile al caso concreto.

Il risultato è che i principali problemi da affrontare, relativi alla sicurezza alimentare, riguardano la differente applicazione della legislazione in materia di sicurezza dei prodotti tra uno Stato membro e l'altro.

Al giudice nazionale si attribuisce l'obbligo di applicare le norme tenendo in

considerazione l'incontestata prevalenza gerarchica del diritto europeo sul diritto nazionale, pur valutando la continuità tra gli obiettivi e i criteri tecnici posti dalla legge nazionale e quelli perseguiti dalla normativa europea di settore.

Quando questo avviene (e la succitata ipotesi di colpa grave in caso contrario ora lo rende ancor più stringente), sono maggiori le garanzie, anche per gli organi di controllo, il cui ruolo è fondamentale per l'efficienza di tutto il sistema. È, invece, indubbio che quando persistono divergenze fra il quadro normativo nazionale e quello comunitario, come nell'ambito della sicurezza alimentare, non può esserci spazio per l'applicazione di soluzioni "interpretative", ma deve essere rispettata l'applicazione prioritaria delle norme comunitarie rispetto a eventuali disposizioni interne non conformi. Pena un'incertezza del diritto, che inevitabilmente pesa anche su chi deve assicurare il controllo degli adempimenti.

Come sostenuto da molti, a suo avviso è ipotizzabile che la Legge 283/1962 sia stata abrogata di fatto dall'introduzione del Pacchetto Igiene?

VICINI - Il quesito, se la Legge 30 aprile 1962 n. 283 sia o meno abrogata in modo tacito o espresso, resta ancora oggi un punto controverso della legislazione italiana.

Va ricordato come la Corte di Cassazione in una recente sentenza (n. 9.276 del 19 gennaio 2011) posteriore all'approvazione delle norme del Pacchetto Igiene ha stabilito la vigenza delle disposizioni incriminatrici della Legge, anche a seguito della entrata in vigore del Provvedimento c.d. "taglialeggi" (Legge 28 novembre 2005 n. 246).

Resta comunque indubbio che la Legge 283 sia, a oltre cinquanta anni dalla sua approvazione, ormai un residuo storico di un periodo diverso da quello in cui viviamo attualmente.

Come già detto, le residue disposizioni della norma dovrebbero essere abrogate espressamente dal legislatore e riscritte tenendo conto dei regolamenti comunitari nel frattempo approvati dal legislatore europeo.

Il mantenimento delle disposizioni originarie pensate in un'ottica essenzialmente repressiva e punitiva, non hanno alcun senso in un ordinamento europeo basato viceversa in un'ottica preventiva e di incentivo a tutti gli operatori a migliorare gli standard qualitativi.

Gli scopi perseguiti dal legislatore comunitario, *in primis* la sicurezza dei prodotti alimentari, possono essere raggiunti in modo più efficace con l'applicazione e rispetto delle regole enunciate nei regolamenti comunitari, piuttosto che con mero l'intervento repressivo, possibile del resto unicamente dopo la messa in commercio di prodotto non idonei al consumo umano.

Mi sia consentito rimandare a uno scritto del 2013 pubblicato su *Alimenta* (articolo 5 della 283/62: bilancio a cinquant'anni dall'entrata in vigore, problematiche applicative e prospettive future) in cui l'argomento è stato approfondito in modo sufficiente.

FOSSATI - L'apparato sanzionatorio di natura penale che in Italia presidia le attività di produzione e vendita di alimenti ha subito gli effetti del Decreto legislativo cosiddetto "taglia-leggi".

Tuttavia, la Legge 283/62 ha mantenuto un ruolo nella tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. Alcuni suoi articoli permangono come riferimento per il controllo ufficiale. Si pensi, in particolare, agli articoli 5 e 6 e alle ipotesi contravvenzionali in essi contenute, relative a reati di pericolo presunto nella produzione, commercializzazione e detenzione di alimenti. Anche l'entrata in vigore del Pacchetto igiene ha contribuito a limitare l'applicabilità della Legge 283/62, per le parti in contrasto.

Ma sul mantenimento dell'operatività della legge è intervenuta la Corte di Cassazione, che, il 19 gennaio 2011, trattando un ricorso nel quale l'imputato era stato condannato per violazione dell'art. 5, ne ha confermato la vigenza.

Per ultimo, ritornando alla prima domanda, ritiene che questa mancata applicazione potrebbe rappresentare un motivo per richiamare la responsabilità civile dei giudici?

VICINI - È evidente come d'ora in poi tutti i magistrati italiani dovranno prestare molta attenzione nell'applicazione del diritto europeo, dovendo rispondere per colpa grave nel caso di violazione manifesta della legge o del diritto dell'Unione europea. Ma, oltre all'applicazione diretta del diritto europeo ove possibile, i magistrati dovranno utilizzare lo strumento dell'interpretazione conforme alle norme sovranazionali, soprattutto con riguardo al diritto UE, ma non solo, dovendosi l'interpretazione della legge nazionale confrontare anche alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ricordiamo infine, come l'interpretazione conforme nel diritto comunitario si basa sui principi di leale collaborazione e fedeltà comunitaria e si sviluppa come strumento tipico di risoluzione del conflitto tra norma comunitaria e norma interna.

L'obbligo d'interpretazione conforme agli obblighi internazionali, derivati da fonti non contemplate dagli articoli 10 e 11 Costituzione è espressamente ricondotto all'art. 117 comma 1 Costituzione.

FOSSATI - La modifica dei meccanismi della responsabilità civile dei magistrati ha voluto apportare uno strumento che migliorasse la tutela dei cittadini, cercando di salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura. Uno degli aspetti più significativi è proprio quello dell'ampliamento dell'area di responsabilità di quest'ultima, in linea con l'applicazione del diritto dell'Unione europea.

Poiché esso coesiste con i diritti nazionali, per garantire la sicurezza giuridica e l'applicazione omogenea del diritto UE, ne deriva che gli operatori del diritto devono conoscerlo sufficientemente, anche al fine di saper superare i problemi interpretativi che possono discendere dalla successione tra norme. Ciò consentirà l'esecuzione di decisioni giudiziarie corrette.

La dimensione sovranazionale della produzione e distribuzione di alimenti e del diritto alimentare di disciplina fa da sfondo a questo quadro, offrendo un campionario di problematiche, per cui è possibile affermare almeno che i giudici dovranno essere molto competenti e anche cauti.