



ORDINE DEI MEDICI
VETERINARI
DELLA PROVINCIA
DI BENEVENTO

Paduli, 24 maggio 2019

CORSO ECM

“SANITA’ PUBBLICA VETERINARIA: ILLECITI SANITARI. PROBLEMI INTERPRETATIVI DELLE VECCHIE E NUOVE SANZIONI IN VIOLAZIONE AI REGOLAMENTI COMUNITARI IN MATERIA DI SICUREZZA ALIMENTARE”

L'attività amministrativa e giudiziaria del personale ASL in materia di sicurezza alimentare e sanita' pubblica veterinaria

**Dott. Alfredo Pecoraro
ASL Napoli 3 Sud**

Rapporti tra il diritto comunitario ed il diritto interno

La normativa comunitaria entra a far parte del nostro ordinamento giuridico sulla base dell'art. 11 della Costituzione, che permette all'Italia di trasferire e limitare sfere di sovranità nazionale a favore di un ordinamento sovranazionale

Art. 11, Cost.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla liberta` degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; **consente, in condizioni di parita` con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranita` necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.**

Per effetto dell'adesione dell'Italia alla Comunità Europea e all'Unione Europea, il **sistema giuridico italiano** si compone quindi di norme derivanti da fonti del diritto italiano e di disposizioni derivanti da fonti del diritto comunitario

Il Parlamento italiano è tenuto ogni anno ad adottare una legge di delegazione europea e una legge europea (**gia' legge comunitaria**) al fine di coordinare il quadro normativo nazionale con gli atti provenienti dall'Unione Europea

LEGGE 24 dicembre 2012, n. 234

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Art. 1, Legge 234/2012

Finalità

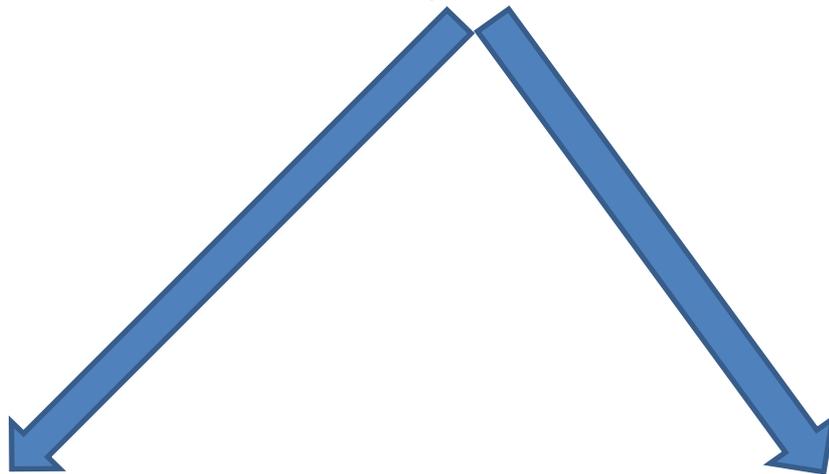
1. La presente legge disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

La nuova disciplina sostituisce integralmente la legge n. 11 del 2005 (legge Buttiglione) che a sua volta aveva abrogato la legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola); l'originario coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari era stato assicurato dalla legge n. 183 del 1987 (legge Fabbri).

**La legge 234/2012 ha introdotto
il nuovo sistema di recepimento
del diritto dell'U.E.**

**Il processo di recepimento della
normativa europea viene
completamente riorganizzato
prevedendo, in particolare, lo
sdoppiamento della legge
comunitaria in due distinti
provvedimenti**

Legge 24 dicembre 2012 n° 234



Legge europea

**legge di delegazione
europea**

La **legge di delegazione europea** conferisce le deleghe legislative al governo per far recepire nell'ordinamento italiano le direttive e gli altri atti dell'Unione europea. **In pratica si dà mandato all'esecutivo di fare quanto necessario per rispettare la normativa comunitaria.**

La **legge europea** invece contiene disposizioni modificative o abrogative di norme statali in contrasto con gli obblighi UE.

La Legge 234 del 24 dicembre 2012 ha diviso in due quella che era nota come la legge comunitaria, cioè lo strumento con cui il nostro paese recepiva le norme giuridiche dell'Unione europea. La **divisione**, che ha creato la legge di delegazione e la legge europea, **aveva lo scopo di velocizzare i tempi di approvazione ed evitare l'avvio di procedure di infrazione nei confronti del nostro paese.**

Art. 29, Legge 234/2012

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

Art. 30, Legge 234/2012

1. La legge di delegazione europea e la legge europea, di cui all'articolo 29, assicurano il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea.

La **legge di delegazione europea** reca (art. 30 e ss):

- deleghe legislative per l'attuazione di atti legislativi europei, incluse norme non direttamente applicabili di regolamenti UE, e modifica o abrogazione di norme vigenti oggetto di pareri motivati o sentenze di condanna verso l'Italia;

- disciplina sanzionatoria penale o amministrativa per violazioni di direttive attuate in via regolamentare o amministrativa e per violazioni di regolamenti dell'UE

- autorizzazione al recepimento in via regolamentare

- principi fondamentali per le materie di competenza legislativa concorrente con le Regioni

- disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi

La legge europea reca:

- a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1;**
- b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;**
- c) disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea;**
- d) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;**
- e) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 41, comma 1, della presente legge.**

Art. 33

Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea

1. Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, **fatte salve le norme penali vigenti**, la legge di delegazione europea delega il Governo ad adottare, entro la data dalla stessa fissata, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, ai sensi delle leggi di delegazione europee vigenti, o in regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data dell'entrata in vigore della stessa legge di delegazione europea, **per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.**

Alcuni esempi

Articolo 55, Reg. CE 882/2004

Sanzioni

1. Gli Stati membri stabiliscono le regole in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti e di altre disposizioni comunitarie concernenti la tutela della salute e del benessere degli animali e prendono tutte le misure necessarie per assicurare che siano attuate. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri notificano senza indugio alla Commissione le disposizioni applicabili in caso di violazione della normativa in materia di mangimi e di alimenti e qualsiasi successiva modifica.

D.Lvo 193/2007

"Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore"

Vista la legge 25 gennaio 2006, n. 29, ed in particolare l'articolo 1, commi 1 e 3, l'articolo 3, comma 1, lettera b), e l'allegato A)

Legge 25 gennaio 2006, n. 29

"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2005"

Articolo 25, Reg. CE 1/2005

Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono regole sulle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento e prendono tutte le misure necessarie per assicurare che esse siano attuate. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tali disposizioni, come anche le disposizioni per l'applicazione dell'articolo 26, entro il 5 luglio 2006 e le comunicano senza indugio le successive modifiche che le riguardano.

Decreto Legislativo 25 luglio 2007, n. 151

"Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate "

Vista la legge 25 gennaio 2006, n. 29, ed in particolare l'articolo 5

Articolo 25, Reg. CE 1935/2004

Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie a garantirne l'applicazione. Tali sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri comunicano le pertinenti disposizioni alla Commissione entro 13 maggio 2005 e comunicano senza indugio le modifiche successive delle stesse.

DECRETO LEGISLATIVO

10 febbraio 2017, n. 29

Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti. (GU Serie Generale n.65 del 18-03-2017)

Il provvedimento è stato adottato in attuazione della delega al Governo prevista, in generale dall'art. 2 della legge n° 154 del 2014 « legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre »

DECRETO LEGISLATIVO 15 dicembre 2017, n. 231

Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015».

□ **Vista** la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e, in particolare, l'articolo 33;

□ **Vista** la legge 12 agosto 2016, n. 170, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2015 e, in particolare, l'articolo 5;

L'art. 32 della legge 234/2012
detta i principi ed i criteri
direttivi per la fissazione delle
sanzioni

Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni, sono previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o esponcano a pericolo interessi costituzionalmente protetti

In tali casi sono previste: la pena dell'ammenda alternativa all'arresto **per le infrazioni che esponcano a pericolo o danneggino l'interesse protetto;** la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda **per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità**

La sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro è prevista per le infrazioni che ledono o espongono a pericolo interessi diversi da quelli indicati dalla presente lettera. **Nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni indicate dalla presente lettera sono determinate nella loro entità, tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce.** Ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste inoltre **le sanzioni amministrative accessorie** della sospensione fino a sei mesi e, nei casi più gravi, della privazione definitiva di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione, nonché sanzioni penali accessorie nei limiti stabiliti dal codice penale

La coesistenza tra norme comunitarie e nazionali non è stata sempre così pacifica

Corte di Giustizia UE sentenza Van Gend en Loos (1963)

“la Comunita' economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli stati membri hanno rinunciato, seppure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini ...

“

Il principio del primato del diritto comunitario, volto proprio ad evitare tale eventualità, fu affermato per la prima volta nella celebre sentenza del 15 luglio 1964, *Costa c. Enel* (v.). In quell'occasione la Corte sostenne che:

- con l'istituzione della Comunità gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi;
- tale limitazione di sovranità ha come corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere contro tale ordinamento un provvedimento unilaterale ulteriore; se ciò accadesse sarebbe scosso lo stesso fondamento giuridico della Comunità.

L'argomento dei rapporti inter-ordinamentali è stato a lungo dibattuto dalla dottrina ed affrontato in numerose sentenze della giurisprudenza costituzionale e comunitaria

**La giurisprudenza della
Corte Costituzionale è
passata attraverso varie
fasi**

Corte Costituzionale: il diritto comunitario ha natura di diritto internazionale pattizio, sicché i suoi principi e le sue fonti acquistano efficacia giuridica soltanto per il tramite delle leggi di adattamento, che sono derogabili dalla lex posterior (Corte cost. sentenza n. 14/1964, Costa).

La Corte Costituzionale non riconosce il primato del diritto comunitario e ritiene che la legge nazionale successiva possa abrogare la norma comunitaria precedente, seguendo il criterio cronologico

Corte Cost. n. 183/1973, Frontini

L'ordinamento giuridico nazionale e quello europeo sono autonomi e distinti, seppur coordinati tra loro.

Il giudice nazionale non può dichiarare nulla né disapplicare la normativa interna contrastante con il diritto europeo, in quanto non è dotato dei poteri di privare di efficacia atti formati dalla volontà sovrana degli organi legislativi nazionali.

Può e deve sollevare la questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 11 Cost.

Solo a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale della norma interna, il giudice nazionale potrà applicare la norma europea.

Corte Cost.232/1975

La Corte Costituzionale riconosce la supremazia del diritto comunitario sul diritto interno, affermando che lo Stato puo' disciplinare una materia solo fino a quando della medesima materia non decida di occuparsene la Comunita'

la sentenza della Corte di Giustizia 9
marzo 1978, " *Amministrazione delle
Finanze c. Simmenthal* " rappresenta una
pietra miliare nell'evoluzione della
giurisprudenza della Corte Costituzionale
italiana

Nella sentenza 9 marzo 1978, *Amministrazione delle Finanze c. Simmenthal*, la Corte fu ancora più esplicita affermando che "in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere "ipso jure" inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche, in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri, di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie".

Il primato del diritto europeo sui diritti nazionali è assoluto. Pertanto, ne beneficiano tutti gli atti europei di carattere vincolante, di diritto sia primario che derivato.

Tale principio vale inoltre nei confronti di qualsiasi atto normativo nazionale di qualsiasi natura (legge, regolamento, decreto, ordinanza, circolare, ecc.) che sia stato emesso dal potere esecutivo o legislativo dello Stato membro. Anche il potere giudiziario soggiace al principio del primato. Il diritto da esso prodotto, ossia la giurisprudenza, deve pertanto rispettare il diritto comunitario.

La Corte di Giustizia ha stabilito che anche le costituzioni nazionali sono soggette al principio del primato. Il giudice nazionale è quindi tenuto a non applicare le disposizioni costituzionali contrarie al diritto europeo.

La **sentenza Corte Cost. 8 giugno 1984 n.170 (sentenza GRANITAL)** costituisce attualmente un punto fermo nella configurazione sistematica del complesso delle fonti di diritto italiano.

Si tratta del recepimento attuato dalla Corte Costituzionale italiana della sentenza Simmenthal.

Dal punto di vista operativo **viene riconosciuto al giudice ordinario italiano il potere di disapplicare, senza ricorrere in Corte Costituzionale, l'eventuale legge ordinaria contrastante con un regolamento comunitario precedente.**

Il giudice ordinario, al quale si presenti un caso regolato prima da un regolamento comunitario e poi da una legge interna, dovrà tener conto del fatto che qualora vi sia **"una irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere"**.

Viene altresì precisato che " l'assetto dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno ... è venuto evolvendosi, ed è ormai ordinato sul principio secondo cui il regolamento della CEE prevale rispetto alle configgenti statuizioni del legislatore interno.....

Le disposizioni interne contrarie al regolamento comunitario sono da considerarsi costituzionalmente illegittime per violazione dell'articolo 11 Cost.

Questo breve escursus sull'evoluzione del rapporto tra il diritto comunitario ed il diritto interno ci ha consentito di delineare l'inserimento del diritto comunitario nel sistema legislativo nazionale

Allo stato i rapporti tra ordinamento italiano e ordine giuridico europeo sono regolati da:

art. 11 Cost : " L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo

Art. 117, comma 1, Cost (**legge costituzionale 3/2001**)
" la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali "

Le fonti del diritto comunitario dopo il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona

- riforma il modo in cui operano le istituzioni dell'Unione europea e in cui vengono prese le decisioni per renderle adeguate a un'Unione europea aumentata a 28 Stati membri in seguito ai successivi allargamenti.
- riforma le politiche interne ed esterne e, attribuendo al Parlamento europeo ulteriore potere legislativo, garantisce una più ampia democrazia nel processo decisionale dell'UE.

DIRITTI - Diventano vincolanti i diritti dei cittadini che riguardano libertà, eguaglianza, diritti sociali ed economici.

PRESIDENZA UE - Stop alla presidenza dell'Unione europea a rotazione semestrale, sarà eletto un presidente del Consiglio scelto tra i 28 capi di Stato o di Governo con un mandato di due anni e mezzo. Il sistema di rotazione sarà invece mantenuto per i consigli dei ministri (per esempio l'Ecofin). Il presidente Ue rappresenta l'Unione nelle sedi internazionali e prepara i vertici.

COMMISSIONE UE - Dal 2014 avrà meno componenti: mentre oggi ogni Paese ha un commissario, in futuro il numero membri dell'esecutivo europeo saranno pari a due terzi degli stati membri

EUROPARLAMENTO - Maggiori poteri di intervento per approvare la legislazione europea particolarmente nelle aree di giustizia, sicurezza e immigrazione.

SISTEMA DI VOTO - Aumentano le aree in cui si prendono le decisioni a maggioranza e non più all'unanimità in particolare nelle aree di giustizia e affari di polizia

ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE

Articolo 288

(ex articolo 249 del TCE)

Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano **regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri**.

Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.

Caratteristiche dei Regolamenti

I regolamenti sono *atti vincolanti* emanati dalle istituzioni comunitarie e si caratterizzano per tre elementi fondamentali:

1. **hanno portata generale**, essendo indirizzati a tutti i soggetti giuridici comunitari (Stati membri e persone fisiche e giuridiche degli Stati stessi),
2. **sono obbligatori in tutti i loro elementi**
3. **sono direttamente applicabili** (rappresentano pertanto tipiche norme self-executing, cioè operanti senza atti di adattamento da parte degli ordinamenti statali)

« il regolamento ha portata generale.....è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri «

Il Regolamento è l'atto attraverso il quale le istituzioni esercitano con pienezza le competenze che sono state trasferite dagli Stati membri, dando vita ad una normativa destinata a trovare applicazione uniforme nel territorio dell'U.E. ed a sostituirsi integralmente, nella materia da essa regolata, alle norme nazionali

Il carattere della portata generale significa che il regolamento contiene, in linea di principio, una disciplina generale e astratta, rivolta a classi indeterminate o indeterminabili di destinatari

In linea di principio il regolamento ha un ambito di applicazione coincidente con quella dei Trattati

Il regolamento è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, sono cioè idonei a produrre i loro effetti giuridici anche nei confronti dei singoli, persone fisiche e giuridiche, senza necessità di alcun atto di ricezione nel diritto interno

Il carattere della diretta applicabilità del regolamento e la sua piena obbligatorietà non escludono che in taluni casi, affinché la disciplina in esso contenuta possa concretamente operare, sia necessaria un'integrazione mediante atti di attuazione da adottarsi da parte della Commissione, nell'esercizio di delega legislativa ex art. 290 TFUE o di competenze di esecuzione ex art. 291

Caratteristiche della direttiva

La direttiva è un atto normativo che vincola gli Stati membri che ne sono destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, lasciando la discrezionalità in merito alla forma ed ai mezzi con cui raggiungere tale risultato

Come per il regolamento anche la direttiva è un atto obbligatorio per i suoi destinatari ma, a differenza del primo, non è direttamente applicabile

La piena efficacia della direttiva comporta un'attività normativa che si svolge su due livelli: il primo, quello europeo, che porta all'adozione della direttiva da parte delle istituzioni, il secondo, quello nazionale, che si realizza con l'adozione delle misure di trasposizione da parte delle autorità nazionali questa caratteristica dà conto della specifica funzione della direttiva nel sistema delle fonti dell'U.E. che « **riflette un funzionamento decentrato** » dei poteri delle istituzioni basato sulla ripartizione delle competenze tra l'U.E. e gli Stati membri

La direttiva è lo strumento più idoneo là dove per la realizzazione degli obiettivi posti dal Trattato non sia necessario adottare una normativa uniforme (e quindi per mezzo di regolamenti) bensì sia considerato sufficiente o sia preferito un intervento di armonizzazione o di ravvicinamento delle normative nazionali o anche ai fini del mutuo riconoscimento delle stesse

La direttiva è indirizzata agli Stati membri per cui non producono effetti diretti; la loro efficacia nei confronti dei singoli è pertanto mediata dalle misure nazionali di trasposizione

Caratteristiche della decisione

È un atto obbligatorio in tutti i suoi elementi, suscettibile di avere portata tanto individuale quanto generale o indeterminata

La **decisione individuale** assolve alla funzione eminentemente amministrativa o esecutiva in quanto è lo strumento con il quale le istituzioni applicano le disposizioni normative contenute nei Trattati o nel diritto secondario a fattispecie concrete

La **decisione di portata generale o senza destinatari** è diventata da tempo lo strumento di elezione ogni qualvolta si tratti di adottare la disciplina di aspetti relativi al funzionamento del sistema dell'U.E. o alla sua organizzazione

Caratteristiche della raccomandazione

Atto non vincolante

Utilizzato da un'istituzione per invitare Stati membri o altri soggetti a tenere un determinato comportamento

« anche se le raccomandazioni non sono destinate a produrre effetti vincolanti e non possono far sorgere diritti azionabili dai singoli dinanzi ad un giudice nazionale, esse non sono tuttavia prive di effetti giuridici ». I giudici nazionali devono infatti prendere in considerazione le raccomandazioni « ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando esse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante » (Corte di Giustizia, causa C-207/01).

Caratteristiche del parere

Atto non vincolante

E' utilizzato per esprimere la posizione di una istituzione o di un organo e generalmente costituisce un passaggio che la Commissione rivolge allo Stato membro nel quadro della procedura di infrazione, la cui inosservanza puo' comportare il deferimento alla Corte di Giustizia

L'art. 288 TFUE non determina alcun tipo di rapporto gerarchico tra gli atti elencati; essi si distinguono l'uno dall'altro unicamente per le caratteristiche strutturali e per gli effetti che sono destinati a produrre nei confronti dei loro destinatari;

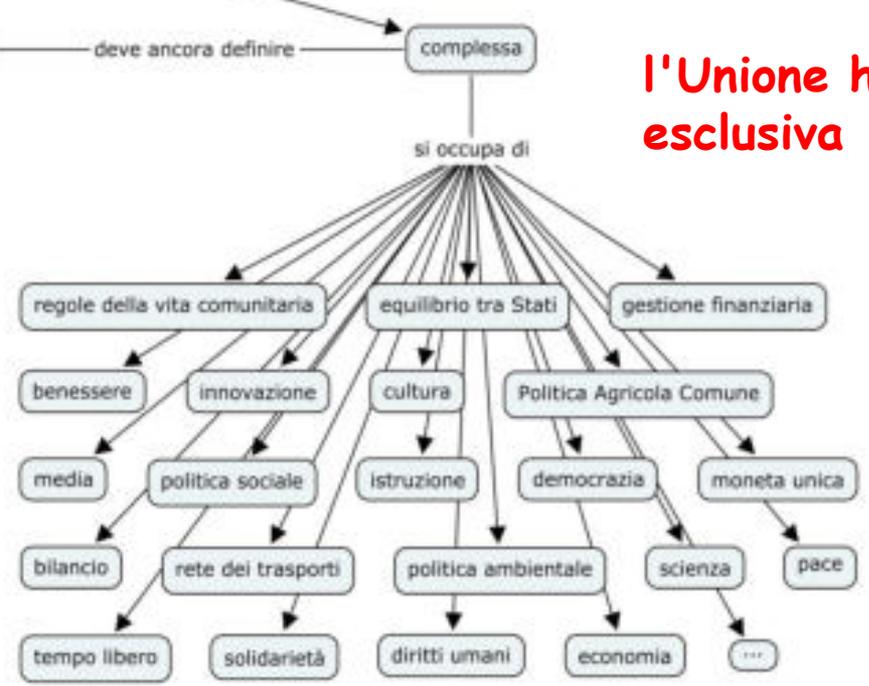
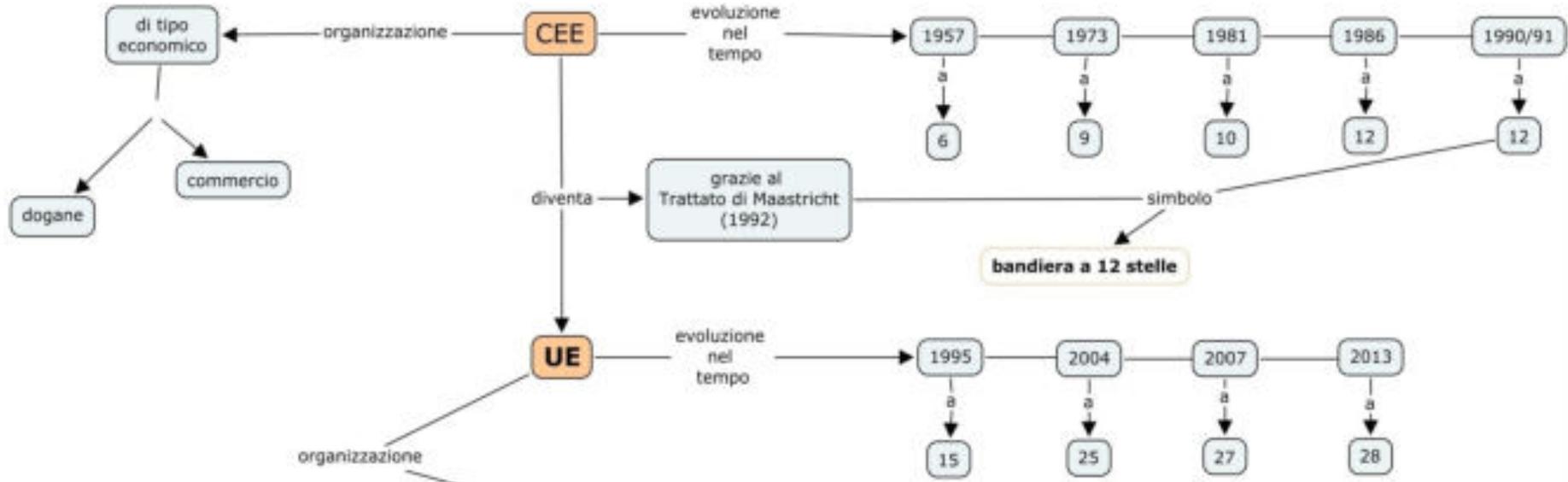
La scelta dell'atto viene di volta in volta effettuata tenuto conto delle caratteristiche di ciascun di essi, in funzione degli obiettivi che il Trattato intende raggiungere in quella data materia e tenuto conto della natura della competenza stessa

Il processo legislativo

L'Unione Europea è un'organizzazione internazionale politica ed economica, costituitasi nel 1992 con il Trattato di Maastricht.







L'Unione ha competenza esclusiva

L'UE ha una struttura istituzionale unica nel suo genere:

□ le priorità generali dell'UE sono fissate dal Consiglio europeo, che riunisce i leader politici a livello nazionale ed europeo

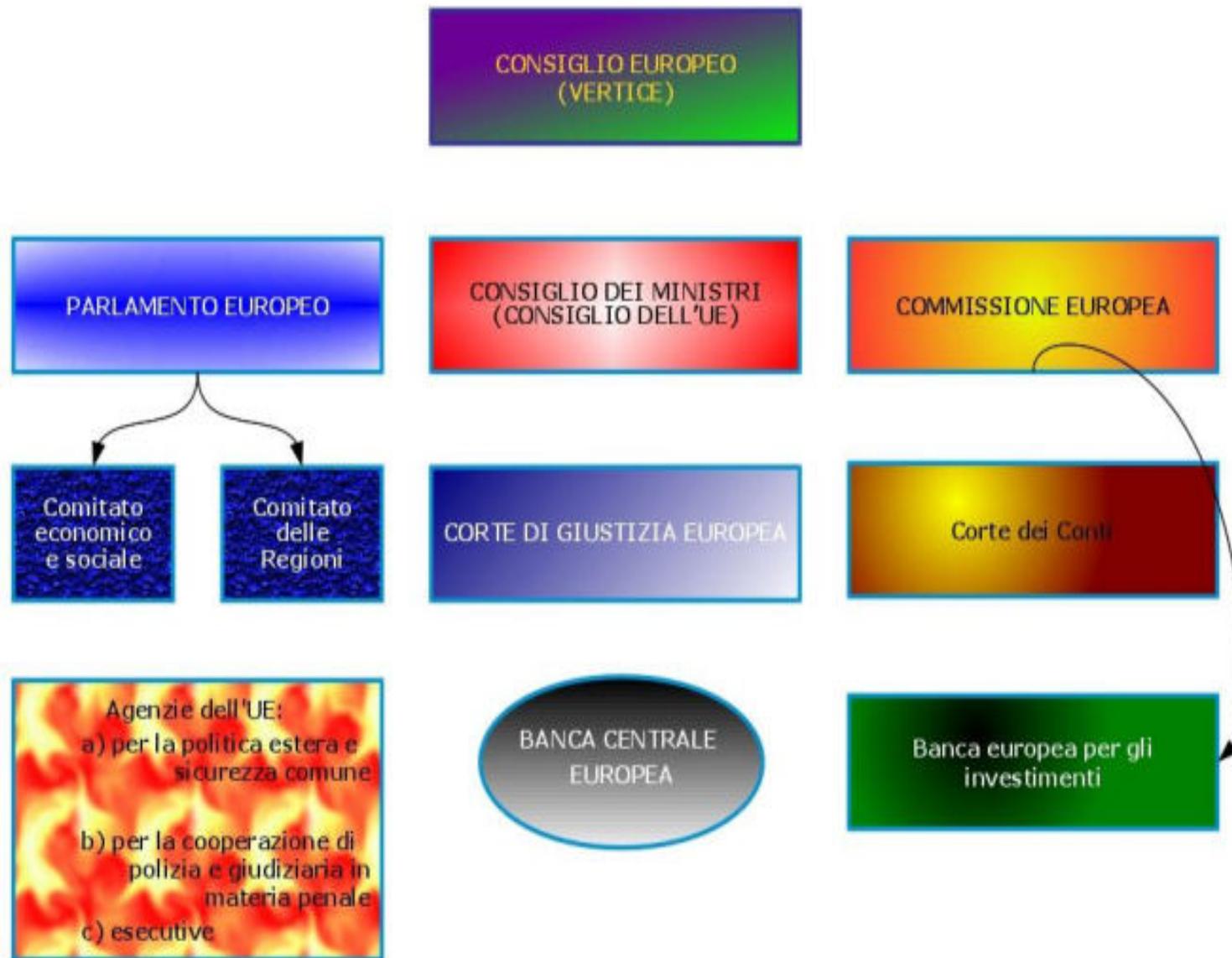
□ i deputati europei, eletti direttamente, rappresentano i cittadini nel Parlamento europeo

□ gli interessi globali dell'UE sono promossi dalla Commissione europea, i cui membri sono nominati dai governi nazionali

□ i governi difendono i rispettivi interessi nazionali in seno al Consiglio dell'Unione europea.

Istituzioni dell'U.E.

Istituzioni	Funzioni
Consiglio Europeo	Riunisce i leader dell'UE per definire l'agenda politica dell'Unione europea. Rappresenta il livello più elevato di cooperazione politica tra i paesi dell'UE. Definisce gli orientamenti generali e le priorità politiche dell'UE, <i>ma non adotta la legislazione</i>
Consiglio Unione Europea	Membri: i ministri dei governi di ciascun paese dell'UE competenti per la materia in discussione si incontrano per discutere, modificare e adottare la legislazione e coordinare le politiche. Sono autorizzati a impegnare i rispettivi governi a perseguire le azioni concordate in tale sede.
Parlamento Europeo	Organo legislativo dell'UE eletto a suffragio universale con competenze di vigilanza e di bilancio
Commissione europea	La Commissione europea è il braccio esecutivo politicamente indipendente dell'UE. È l'unico organo cui compete redigere le proposte di nuovi atti legislativi europei. Inoltre, attua le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE .



Il Trattato di Lisbona ha riformato il modo in cui operano le istituzioni dell'Unione europea e in cui vengono prese le decisioni per renderle adeguate a un'Unione aumentata a 28 Stati membri in seguito ai successivi allargamenti.

Il trattato di Lisbona, entrato in vigore verso la fine del 2009, ha conferito nuovi poteri legislativi al Parlamento europeo e lo ha posto alla pari con il Consiglio dei ministri nel decidere i compiti dell'UE e in che modo spendere i soldi. Esso ha anche cambiato il modo in cui il Parlamento lavora con le altre istituzioni e ha dato ai deputati al PE maggiore influenza su chi guida l'UE. Tutte queste riforme hanno fatto sì che, esprimendo il loro voto alle elezioni europee, i cittadini avranno più voce in capitolo sulla direzione da imprimere all'UE.

Sono 3 le principali istituzioni che partecipano al processo legislativo nell'UE

il Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'UE ed è eletto direttamente da essi

il Consiglio Europeo, che rappresenta i governi dei singoli Stati membri; la presidenza del Consiglio è assicurata a rotazione dagli Stati membri

la Commissione europea, che rappresenta gli interessi dell'Europa nel suo complesso.

Queste tre istituzioni elaborano insieme, mediante la "procedura legislativa ordinaria" (l'ex "procedura di codecisione"), le politiche e le leggi che si applicano in tutta l'UE.

La Commissione e i paesi membri applicano poi le norme, e la Commissione si assicura che vengano applicate e fatte rispettare correttamente.

Procedura legislativa ordinaria

Base giuridica: articoli 289 e 294
del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea



Articolo 289, TFUE

1. **La procedura legislativa ordinaria** consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. **Tale procedura è definita all'articolo 294.**
2. Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una **procedura legislativa speciale.**
3. **Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi.**
4. Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti.

Procedura legislativa ordinaria

- 1) La Commissione europea presenta una proposta al Consiglio e al Parlamento europeo.
- 2) Il Consiglio e il Parlamento adottano una proposta legislativa, in prima o in seconda lettura.
- 3) Se le due istituzioni non raggiungono un accordo dopo la seconda lettura, è convocato un comitato di conciliazione.
- 4) Se il testo approvato dal comitato di conciliazione è accettabile per entrambe le istituzioni in terza lettura, l'atto legislativo è adottato.

Se una proposta legislativa è respinta in una fase della procedura o se il Parlamento e il Consiglio non giungono ad un compromesso, la proposta non è adottata e la procedura si conclude.

Ruolo della Corte di Giustizia



la Corte di Giustizia controlla la corretta applicazione del principio del primato del diritto comunitario, condannando gli Stati membri che non lo rispettano con decisioni rese in base ai ricorsi previsti dai trattati istitutivi



Competenze della Corte di Giustizia

Artt. 258-260 TFUE : **ricorsi per inadempimento** contro le infrazioni degli stati membri, proposti dalla Commissione o da uno stato membro;

Artt. 263-264 TFUE : **ricorsi di annullamento** contro atti dell'Unione illegittimi, proposti da uno stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio, alla Commissione, da persone fisiche o giuridiche;

Art. 265 TFUE: **ricorsi per carenza** contro le omissioni dell'Unione, proposti dagli stati membri, dalle istituzioni dell'Unione, da persone fisiche o giuridiche

Art. 267 TFUE: **ricorsi in via pregiudiziale** sull'interpretazione del diritto dell'Unione, proposti dai tribunali nazionali

Art. 268 TFUE: **ricorsi per responsabilità extracontrattuale** contro i danni cagionati dalle istituzioni UE, proposti dagli stati membri o dai privati

Ricorsi per via pregiudiziale



La Corte di Giustizia Europea decide in merito all'interpretazione del diritto comunitario e controlla la validità delle attività giuridiche delle istituzioni comunitarie.

Le disposizioni del diritto nazionale non possono costituire oggetto di rinvio pregiudiziale

Nel quadro di tale procedura, la Corte di Giustizia Europea:

- Non è autorizzata ad interpretare il diritto nazionale
- Non decide in merito alla conformità del diritto nazionale al diritto comunitario

L'obiettivo del rinvio pregiudiziale consiste nell'assicurare un'interpretazione uniforme del diritto comunitario e, in tal modo, l'uniformità dell'ordinamento giuridico comunitario.



Il rinvio pregiudiziale viene attivato con ordinanza del giudice nazionale con la quale si solleva una questione interpretativa su una norma comunitaria

Nel caso in cui il giudice in questione sia giudice di ultima istanza, la facoltà di rinvio pregiudiziale diviene obbligo, volto ad evitare un consolidamento nella giurisprudenza di una interpretazione che, non passata al vaglio della Corte di Giustizia, sia erronea

La decisione pregiudiziale ha portata vincolante per il **Giudice remittente**, con ulteriore ed eventuale **obbligo di discostarsi** dalla diversa interpretazione offerta alla stessa normativa dal giudice nazionale di ultimo grado (**Causa C-173/09, causa C-416/10**), nonché **vincola** anche le giurisdizioni di grado superiore chiamate a pronunciarsi sulla medesima causa.

L'**obbligatorietà** è tale che il rifiuto, da parte di una giurisdizione nazionale, di tener conto di una sentenza della Corte **puo' implicare** l'apertura di una procedura di infrazione e la presentazione da parte della Commissione del **ricorso per inadempimento** di cui all'art. 258 TFUE

La risposta della Corte, tramite una sentenza giuridicamente vincolante, è l'interpretazione ufficiale della questione e come tale vale per tutti gli Stati membri

In una sentenza del 19 giugno 1990 (Factortame), la Corte di Giustizia ha stabilito che il giudice nazionale, nell'ambito di una questione pregiudiziale sulla validità di una norma nazionale, deve sospendere immediatamente l'applicazione della norma in questione fino al momento in cui si pronuncia in esito alla soluzione fornita dalla Corte.

**Alcuni esempi di sentenze della Corte
di Giustizia su ricorsi pregiudiziali**





Primo esempio

Con sentenza il 13 novembre 2014, in causa C-443/13, la Corte di giustizia ha affermato che i distributori finali (al dettaglio) di carni fresche confezionate sono tenuti al rispetto dei criteri di sicurezza stabiliti dal Reg. n. 2073/2005 e che, in caso di violazione di questi ultimi, ben può lo Stato membro prevedere ed irrogare sanzioni laddove si accerti una contaminazione microbiologica (ad esempio, da salmonella).

La sentenza è di estremo interesse in quanto definisce il concetto di "distribuzione di alimenti" non solo sotto il profilo del regolamento n. 2073/2005 (sui criteri microbiologici) ma anche, e più in generale, della responsabilità degli operatori del settore alimentare che svolgono attività solo in fase di distribuzione.

PRECONFEZIONATI - PARIFICATA LA
RESPONSABILITA' DEL RIVENDITORE
A QUELLA DEL FABBRICANTE

Con sentenza del 13/11/2014, la Corte di Giustizia UE ha dato risposta ad un quesito interpretativo pregiudiziale posto dall'Autorità Giudiziaria Austriaca (Tirol) in un procedimento penale sorto **a carico di un rivenditore al dettaglio** di **"confezioni di petto di tacchino"** sottovuoto, confezioni prodotte da terzi e risultate contaminate da salmonella in violazione dei parametri di sicurezza igienica di cui al reg. CE 2073/2005 e quindi qualificate come "inadatte al consumo umano" ai sensi dell'articolo 14 del reg. CE 178/2002.

Il giudice austriaco in particolare ha posto alla Corte UE il quesito *"se il criterio microbiologico [...] (Salmonella, nel caso di specie) debba essere rispettato in tutte le fasi di distribuzione anche dagli operatori del settore alimentare che non partecipano alla produzione (solo fase di distribuzione)"*.

In realtà, il Tribunale austriaco ha posto anche altre due questioni alla Corte UE oltre quella appena enunciata, ovvero:

In primo luogo, ha posto il quesito se le carni fresche di pollame ricadano sotto la disciplina microbiologica del reg. CE 2073/2005 in tutte le fasi di distribuzione, ivi compresa quella della vendita al dettaglio. La risposta della Corte al riguardo (proprio alla luce del testo normativo di cui all'allegato I, capitolo 1, riga 1.28 del reg CE 2703/2005) è stata nel senso che il criterio microbiologico in questione si applica ai ***"prodotti immessi sul mercato durante il loro periodo di conservabilità e quindi in tutte le fasi di distribuzione compresa quella della vendita al dettaglio"***.

Seconda questione è quella che riguarda le responsabilità di un operatore del settore alimentare la cui attività riguardi ***"unicamente la fase della distribuzione per l'immissione in commercio di un prodotto alimentare"***.

A tal riguardo, la Corte UE ha ritenuto che la risposta vada cercata nell'art. 17, par. 1, del reg. CE 178/2002, norma secondo cui gli operatori del settore alimentare devono garantire che *“nelle imprese da essi controllate gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione”*.

la sentenza della Corte in esame tocca solo di sfuggita la questione su quali basi giuridiche possa fondarsi la responsabilità del mero rivenditore di un prodotto alimentare preconfezionato quando la "non conformità" del prodotto alimentare medesimo non dipenda dalla sua condotta, ma esclusivamente da una condotta altrui, da lui non conosciuta né immediatamente conoscibile senza dissigillare irreversibilmente la confezione per esaminare e/o analizzare la sostanza alimentare

Art. 19, legge 283/62

“ Le sanzioni previste dalla presente legge non si applicano al commerciante che vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo prodotti in confezioni originali, qualora la non corrispondenza alle prescrizioni della legge stessa riguardi i requisiti intrinseci o la composizione dei prodotti o le condizioni interne dei recipienti e sempre che il commerciante non sia a conoscenza della violazione o la confezione originale non presenti segni di alterazione”.



Secondo esempio



Nella causa C-422/16, tra Verband Sozialer Wettbewerb eV contro TofuTown.com GmbH, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito "*che la denominazione «latte» e le denominazioni riservate unicamente ai prodotti lattiero-caseari non possono essere legittimamente impiegate per designare un prodotto puramente vegetale.*"

La corte rileva che per «*prodotti lattiero-caseari* si intendono i prodotti derivati esclusivamente dal latte, fermo restando che possono essere aggiunte sostanze necessarie per la loro fabbricazione, purché esse non siano utilizzate per sostituire totalmente o parzialmente uno qualsiasi dei componenti del latte». Inoltre, salvo eccezioni espressamente previste, sono riservate «*unicamente ai prodotti lattiero-caseari*» le denominazioni utilizzate in tutte le fasi della commercializzazione, quali «*siero di latte*», «*crema di latte o panna*», «*burro*», «*latticello*», «*formaggio*» e «*yogurt*».

LATTE DI SOIA

proprietà - benefici - effetti collaterali







Terzo esempio



La carne certificata Halal (1) non può essere etichettata come bio. Lo ha dichiarato la Corte di Giustizia Europea con una sentenza rilasciata lo scorso fine febbraio in merito alla **causa C-497/17** [*Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour administrative d'appel de Versailles (Francia) il 10 luglio 2017 – Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA)/Ministre de l'agriculture et de l'alimentation, Premier ministre, Bionoor, Ecocert France, Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)*], nella quale l'associazione francese OABA (Ente di assistenza agli animali da macello) chiedeva al Ministero dell'Agricoltura francese il divieto di poter apporre il marchio "AB" - Agricoltura Biologica - sulle pubblicità e gli imballaggi di hamburger di carne bovina certificata Halal

(1) provenienti da animali macellati senza previo stordimento.

Halal

احمد نذیب علی کل حال



La motivazione

L'articolo 4.1 del regolamento 1099/2009, dedicato ai "metodi di stordimento", stabilisce che gli animali saranno uccisi solo dopo lo stordimento e che la "perdita di coscienza e sensibilità sarà mantenuta fino alla morte dell'animale". Tuttavia, una clausola successiva del regolamento recita: "Nel caso di animali soggetti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, i requisiti di cui al paragrafo 1 non si applicano a condizione che la macellazione avvenga in un macello." La Corte ha concluso: "In assenza di dettagli sui metodi di macellazione prescritti dalla legislazione sull'agricoltura biologica, è necessario fare riferimento al corpus delle norme che disciplinano il benessere degli animali al momento dell'uccisione ... In questo contesto, le norme che disciplinano la macellazione rituale non può essere escluso. "

La sentenza afferma che la pratica della macellazione rituale - che prevede che l'animale può essere ucciso senza essere prima stordito - è autorizzata solo come eccezione alla regola generale nell'UE, per garantire l'osservanza della libertà di religione.

Quarto esempio



I giudici dell'Ue ([sentenza 4 giugno 2015 C-195/14](#)) hanno precisato che quando l'etichetta di un prodotto alimentare suggerisce la presenza di un ingrediente che in realtà manca, è tale da indurre in errore l'acquirente. E anche se l'assenza dell'ingrediente in questione si può evincere dall'elenco d'ingredienti esatto ed esaustivo - sempre riportato sulla scatola - ciò può non bastare a correggere l'impressione errata che il cliente s'è ormai formato.

Quinto esempio

**"Dimmelo e dimenticherò.
Insegnami e ricorderò.
Coinvolgimi ed imparerò."
B. Franklin**



**Corte di Giustizia UE, sez. 9°,
02.05.2019, sentenza C-98/18**

Rinvio pregiudiziale :

Richiesta se l'allegato III, sez. I, capitolo VII, punti 1 e 3, del Regolamento 853/2004 debba essere interpretato nel senso che il raffreddamento della carne dopo la macellazione deve avvenire soltanto nei locali del macello finchè la carne raggiunga, in tutte le sue parti, una temperatura non superiore a 7° C, o se esso possa avvenire anche a bordo di un mezzo refrigerato che si trovi sul sito del macello stesso





Allegato III, sezione I, CAPITOLO VII, Regolamento CE 853/2004: MAGAZZINAGGIO E TRASPORTO

Gli operatori del settore alimentare devono garantire che il magazzinaggio e il trasporto delle carni di ungulati domestici abbia luogo conformemente ai seguenti requisiti.

1. a) Salvo che altre disposizioni specifiche non stabiliscano diversamente, l'ispezione post mortem deve essere immediatamente seguita da raffreddamento nel macello per assicurare una temperatura in tutta la carne non superiore a 3°C per le frattaglie e a 7°C per le altre carni, secondo una curva di raffreddamento che consenta una continua diminuzione della temperatura. Tuttavia la carne può essere sezionata e disossata durante il raffreddamento a norma del capitolo V, paragrafo 4.
- b) Durante le operazioni di raffreddamento occorre provvedere a un'adeguata aerazione onde evitare la formazione di condensa sulla superficie delle carni.

3. La carne deve raggiungere la temperatura di cui al punto 1 prima del trasporto e restare a tale temperatura durante il trasporto. Tuttavia, il trasporto può avvenire anche, allorché sia consentito dall'autorità competente, ai fini della produzione di prodotti specifici, a condizione che:

- a) tale trasporto avvenga in conformità delle norme specificate dall'autorità competente in materia di trasporto da un determinato stabilimento a un altro
- b) le carni lascino il macello, o il laboratorio di sezionamento situato nei locali del macello, immediatamente e il trasporto abbia una durata non superiore a due ore.

Parti:

- T. Boer & Zonen Bv (impresa alimentare)
- Segretariato di Stato agli Affari Economici dei Paesi Bassi

Fatto :

Il Segretariato di Stato ha inflitto sanzioni amministrative all'impresa alimentare per aver caricato della carne a bordo di un mezzo refrigerato ad una temperatura superiore ai 7°C

Vicenda:

Nel corso due ispezioni il Segretariato di Stato aveva accertato che la carne subito dopo la macellazione veniva caricata all'interno di mezzi refrigerati ad una temperatura superiore ai 7°C. Il processo di raffreddamento della carne veniva effettuato nell'automezzo refrigerato e parcheggiato all'interno dell'azienda, i documenti di trasporto venivano redatti e rilasciati dopo tale processo. L'impresa alimentare, al fine di determinare se la temperatura di raffreddamento prescritta fosse raggiunta applicava una regola empirica secondo cui la temperatura della carne diminuisce di 1°C ogni ora..In seguito la carne veniva trasportata con lo stesso automezzo.

Sanzione :

Violazione:

□ art. 3, comma 1, Reg. CE 853/2004 e allegato III, sez. I, cap.VII, punto 3 (violazione della T° max al momento del carico)

□ violazione dell'art. 5, par. 1, Reg. CE 852/2004 (violazione della procedura basate sui principi del sistema HACCP):

importo: 20.000 €

Motivo del ricorso:

L'impresa alimentare fa ricorso affermando che il raffreddamento della carne puo' essere effettuato anche dopo il carico a bordo di un mezzo refrigerato, fino al raggiungimento della T° prescritta di 7°c, purchè tale mezzo non lasci il sito del macello prima che tale T° sia considerata raggiunta

Motivo della resistenza in giudizio:

Il Segretariato di Stato a conforto del suo operato adduce le seguenti motivazioni:

- Pratica incompatibile con le disposizioni comunitarie
- Il raffreddamento deve essere raggiunto prima che la carne sia caricata a bordo degli automezzi
- I mezzi refrigerati non possono essere equiparati ad strutture del macello

**Sul fatto sentenze divergenti pronunciate dai
Giudici dei Paesi Bassi**

**La Corte di Appello per il Contenzioso
Amministrativo in materia economica (College
van Beroep voor het bedrijfsleven) sottopone
la questione al rinvio pregiudiziale innanzi alla
Corte di Giustizia UE**

Il rinvio pregiudiziale (ex art. 267 TFUE) alla Corte di Giustizia dell'Unione europea viene provocato con ordinanza del giudice nazionale con la quale si solleva una questione interpretativa su una norma comunitaria.

Articolo 267

(ex articolo 234 del TCE)

La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) sull'interpretazione dei trattati;

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte.

Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile.

Corte di Giustizia UE:

- Il mezzo di trasporto è per sua stessa natura destinato al trasporto della carne e non interviene nel processo di macellazione, toelettatura e raffreddamento della carne prima del magazzinaggio e trasporto
- Tali veicoli sono adibiti principalmente al trasporto della carne e non al suo raffreddamento, essendo i loro impianti di raffreddamento progettati per mantenere una bassa T° durante il trasporto
- Il controllo del raffreddamento in un mezzo di trasporto refrigerato è empirico
- Mentre gli stabilimenti sono soggetti a riconoscimento, gli automezzi sono esenti da tale procedure

Sentenza :

Il raffreddamento della carne dopo la macellazione deve essere effettuato nei locali stessi del macello fino a che la carne raggiunga in tutte le sue parti una T° non superiore a 7°C , prima di essere caricata a bordo di un mezzo di trasporto refrigerato

Sesto esempio



Con un'ordinanza del 22 agosto 2018 il Consiglio di Stato ha rinviato alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale volta a stabilire se il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) n. 76262 del 9 settembre 2014, recante "Modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91", sulle misure per la sicurezza alimentare e la produzione della mozzarella di bufala DOP (Denominazione di Origine Protetta) sia in contrasto con le norme relative alla libera circolazione delle merci, alla libertà di concorrenza, alla creazione dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, nonché al regolamento (UE) n. 1151 del 2012 che disciplina, tra l'altro, la tutela dei prodotti DOP. In particolare, la norma nazionale contestata stabilisce che «la produzione di prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana deve essere effettuata in uno spazio differente, fisicamente separato dallo spazio in cui avviene la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP e dei prodotti realizzati esclusivamente con latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana»



Le sentenze della Corte di Giustizia dell'U.E. non costituiscono una fonte primaria né tantomeno derivata del diritto positivo dell'ordinamento giuridico europeo

Diritto positivo: è il diritto vigente in un determinato ambito politico-territoriale, in un determinato spazio di tempo, posto dal potere sovrano dello Stato mediante norme

Tuttavia l'attività giurisprudenziale della Corte di Giustizia rappresenta una sorta di fonte del diritto positivo o " **legislazione parallela** " o meglio ancora una " **legislazione giurisprudenziale** ", che ha assunto un ruolo rilevante nel processo di integrazione europea da avere fortemente contribuito ad uniformare gli ordinamenti dei Paesi membri in virtù di enucleazione di principi divenuti principi generali dell'ordinamento europeo

La particolarità dell'attività della Corte di Giustizia è da collegare al suo compito, assunto ab origine, di uniformare e rendere piu' omogenei culture giuridiche differenti. Cio' non solo attraverso l'interpretazione del diritto europeo ma anche nell'affermare e riconoscere l'esistenza di principi generali dell'ordinamento europeo non contemplati nei Trattati.

**Le decisioni della Corte di Giustizia
hanno valenza di fonte del diritto
(Corte Cost., 23/04/1985 n. 113)**

L'interpretazione di una norma di diritto UE data nell'esercizio della competenza ex art. 267 TFUE opera ex tunc (da allora), in quanto "chiarisce a precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne risulta che la norma così interpretata può, e deve, essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa" (CGUE, sentenza Denkavit italiana, 27 marzo 1980, causa 61/79)



Ruolo del giudice nazionale



Il giudice nazionale ha il ruolo fondamentale di assicurare l'osservanza del diritto unionale all'interno dei singoli ordinamenti statali e di disapplicare la norma interna contrastante con quella europea, sia anteriore sia successiva, a quest'ultima

Il sistema del rinvio pregiudiziale di cui all'art 267 TFUE ripartisce nettamente i compiti delle autorità, conferendo alla Corte di Giustizia il ruolo di interpretazione del diritto dell'Unione, senza attribuzioni nella risoluzione del caso, ed al Giudice nazionale il ruolo di decisione della controversia in virtù delle emergenze processuali e del diritto interno, tramite eventualmente la disapplicazione della norma nazionale contraria al diritto dell'unione

Disapplicazione di un atto normativo ?

La disapplicazione di un atto normativo è un istituto che sancisce il potere che spetta ad un qualsiasi giudice nel corso di un giudizio di non applicare un atto normativo o amministrativo quando questi contrasti con le fonti superiori

Rappresenta un criterio per la risoluzione delle antinomie tra ordinamento interno e quello dell'Unione

Il potere di disapplicazione è espressione del primato o supremazia del diritto comunitario sulla norma interna incompatibile

La disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può essere di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto (Corte Cost. 11.07.1989 n° 389)

La disapplicazione limita l'efficacia della disposizione senza farla cessare del tutto fin quanto non intervenga una abrogazione o una modificazione

Resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme dell'unione

La permanenza della norma nell'ordinamento dello Stato membro "mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità loro garantita di fare appello al diritto comunitario" (CGUE, sentenza 24 marzo 1988, causa 104/86, Commissione c. Italia)

Sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano dell'Unione Europea, essa rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri (Corte di Giustizia causa C-159/78; causa C-168/75; causa C-104/86)

Alcuni esempi

D.Lvo 193/2007

Art. 3.
Abrogazioni

1. Sono abrogati i seguenti provvedimenti:

- a) art. 2, secondo comma, lettera z), articoli 12, 15, 27, 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 889;
- b) decreto del Presidente della Repubblica del 17 maggio 1988, n. 194; restano abrogati i commi 1, 2, 3, 4, e 5 dell'articolo 55 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298;
- c) decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 530, ad eccezione dell'articolo 20;
- d) decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 531;
- e) decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 537; restano abrogati gli articoli 50, 51, 52, 53, 54, 55, commi 6, 7 ed 8, 56, 57 e 58 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298;
- f) decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1992, n. 558;
- g) decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1992, n. 559; restano abrogati gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 13-*bis* e 14 e l'allegato A) del decreto del Presidente della Repubblica 10 agosto 1972, n. 967;
- h) decreto legislativo 4 febbraio 1993, n. 65;
- i) decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123, ad eccezione degli articoli 4 e 2, comma 3;
- l) decreto legislativo 18 aprile 1994, n. 286; restano abrogati gli articoli da 4 a 6, da 8 a 12, da 14 a 16, da 18 a 28, 33, 34, 37 e da 39 a 49 del regio decreto 20 dicembre 1928, n. 3298; resta abrogato l'articolo 7 della legge 29 novembre 1971, n. 1073; restano abrogati gli articoli da 1 a 11 del decreto del Presidente della Repubblica, 10 settembre 1991, n. 312;
- m) decreto del Presidente della Repubblica 17 ottobre 1996, n. 607;
- n) decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, n. 54, ad eccezione degli articoli 19, 26 e dell'allegato C), capitolo I, lettera A), punti 4 e 7;
- o) decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155;
- p) decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 156;
- q) decreto del Presidente della Repubblica del 10 dicembre 1997, n. 495; restano abrogati gli articoli da 1 a 25 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 1982, n. 503, e gli allegati al decreto medesimo;
- r) decreto del Presidente della Repubblica 3 agosto 1998, n. 309; rimane abrogato il decreto del Presidente della Repubblica, 1° marzo 1992, n. 227;
- s) articolo 2 della legge 30 aprile 1962, n. 283.

Art. 13, D.Lvo 29/2017

Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica del 23 agosto 1982, n. 777

1. Al decreto del Presidente della Repubblica n. 777 del 1982 e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) gli articoli 2; 4, commi 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 8; 5-ter e 7 sono abrogati;**
- b) all'articolo 6, le parole «di cui al precedente articolo 2» sono sostituite dalle seguenti: «di cui all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1935/2004»**

Art. 14, D.Lvo 151/2007

Disposizioni transitorie ed abrogazioni

**5. E' abrogato il decreto legislativo
30 dicembre 1992, n. 532.**

Art. 30, D.Lvo 231/2018

Abrogazioni

1. E' **abrogato** il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109. Il richiamo agli articoli 13, 15, 16 e 17 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, contenuto in altre disposizioni normative, deve intendersi riferito rispettivamente agli articoli 17, 18, 19 e 20 del presente decreto. I richiami all'articolo 18 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, contenuti nelle vigenti disposizioni, si intendono effettuati ai corrispondenti articoli del presente decreto.

2. Sono altresì **abrogati**:

a) l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1980, n. 391; b) il decreto legislativo 16 febbraio 1993, n. 77.

3. Alla legge 3 maggio 1989 n. 169, sono **soppressi**:

a) l'articolo 5, comma 3, ultimo periodo;

b) l'articolo 6, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: «, con data di riferimento di 180 giorni dal confezionamento»;

c) l'articolo 6, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole: «, con data di riferimento di 90 giorni dal confezionamento».

Annullamento di una norma

è la rimozione di una norma dall'ordinamento giuridico, in quanto invalida perché contrastante con altra norma

Con l'annullamento vengono rimosse dall'ordinamento giuridico la disposizione e conseguentemente la norma o le norme, intese in senso stretto, da essa ricavabili attraverso l'interpretazione

L'annullamento opera retroattivamente (*ex tunc*: l'atto annullato si considera come se non fosse mai entrato in vigore),

Abrogazione di una norma

L'abrogazione è l'istituto mediante il quale il legislatore determina la cessazione ex nunc (non retroattiva) dell'efficacia di una norma giuridica.

Nell'ordinamento italiano, la norma fondamentale in tema di abrogazione è posta dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale.

Tale norma regola il fenomeno della successione delle leggi nel tempo, prevedendo che la nuova legge abroghi quella precedente qualora:

vi sia un'espressa previsione in tal senso da parte del legislatore (**abrogazione espressa**)

vi sia incompatibilità tra le nuove norme e quelle precedenti (**abrogazione tacita**)

la nuova legge ridisciplini l'intera materia prima regolata dalla legge previgente (**abrogazione implicita**).

La norma costituisce esplicitazione del principio *lex posterior derogat priori*, cioè del criterio cronologico utilizzato per la risoluzione delle antinomie normative (i.e. dei contrasti tra norme di legge).

L'atto abrogato continua ad applicarsi ai rapporti giuridici sorti prima della sua abrogazione

DEROGA è una norma giuridica (**norma derogante**) che fa eccezione alle regole contenute in un'altra norma giuridica (**norma derogata**). Il rapporto che si instaura tra la norma derogante e la norma derogata è un rapporto di eccezione alla regola.

Il ricorso alla deroga di legge si attua per regolamentare singoli casi e situazioni.

Generalmente, la norma derogante disciplina una fattispecie più specifica, mentre la norma derogata regola tutta la materia in modo più generale.

E' la riduzione di efficacia di una norma

Si distingue dall' abrogazione in quanto una norma "derogata" non viene eliminata dall'ordinamento giuridico

La deroga si distingue dalla *dispensa* in quanto quest'ultima sottrae uno specifico soggetto dall'applicazione della norma, mentre la deroga agisce sulla norma stessa ed ha, quindi, efficacia *erga omnes*, ossia nei confronti della generalità dei soggetti.

MODIFICA è una norma che incide sul contenuto normativo di norme previgenti

PROROGA è il prolungamento della durata degli effetti di un atto o provvedimento: ne viene, quindi, esteso il termine finale.

SOPPRESSIONE : periodo determinato in cui una norma non va applicata; la norma resta formalmente in vigore (fa ancora parte dell'ordinamento giuridico) ma non è efficace nel periodo indicato

SOSTITUZIONE: comporta l'eliminazione di una sequenza testuale da un testo normativo e l'inserimento di una nuova sequenza sostitutiva. Essa unisce i momenti dell'abrogazione e dell'inserimento.

La peculiarità della sostituzione è che mediante questa tecnica la nuova disciplina sarà espressa dal previgente atto normativo, tale alterazione testuale, pertanto, non determina un cambiamento dell'imputazione formale della disciplina modificata

Esempio

**Quale sanzione applicare se
l'A.C. accerta la presenza di un
canile il cui titolare non ha
presentato la SCIA ?**

L'art. 24 del DPR 320/54 stabilisce
che l'attivazione dei " **canili gestiti**
da privati o da enti a scopo di
ricovero, di commercio o di
addestramento " sia subordinata a
preventivo nulla osta del prefetto,
al quale gli interessati devono
rivolgere domanda.

La violazione è punita ai sensi
dell'art. 6, comma 3, della legge
218/88

Come procedere ?

Legge 241/90

Art. 19

(Segnalazione certificata di inizio attività -SCIA)

Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato,

L'art. 24 del DPR 320/54 stabilisce che l'attivazione dei " canili gestiti da privati o da enti a scopo di ricovero, di commercio o di addestramento " è subordinata alla preventiva SCIA

Rapporti tra diritto comunitario e diritto amministrativo

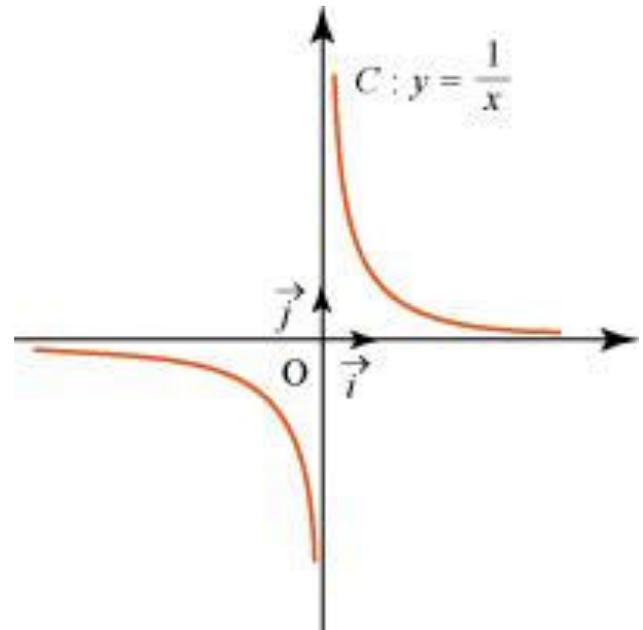


Art. 1, legge 241/90
(Principi generali dell'attività
amministrativa)

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

(comma così modificato dall'art. 1, comma 1, legge n. 15 del 2005 poi dall'art. 7, comma 1, legge n. 69 del 2009)

Il principio di proporzionalità



Il principio della proporzionalità è di derivazione giurisprudenziale e nasce nel diritto tedesco; infatti, la dottrina giuridica richiama in proposito il caso Kreuzberg del 1882. Nel predetto caso una Corte amministrativa prussiana aveva ritenuto invalida l'ordinanza di chiusura di un negozio alimentare, nel quale si vendeva alcool, privo di licenza, senza che l'autorità avesse valutato la possibilità di adottare un provvedimento sanzionatorio di minore gravità. Da questa prima formulazione si può cogliere il nucleo centrale del principio ovvero che la pubblica amministrazione, nell'esercizio dei compiti attribuitole dalla legge, è tenuta ad adottare la soluzione idonea e necessaria comportante il minor sacrificio possibile per le posizioni dei privati coinvolti

E' stato osservato che "*ogni altro principio del procedimento amministrativo rappresenta di quello di proporzionalità un semplice corollario, costituendo di questo stesso il logico e naturale sviluppo*" (Ferrara).

Il principio di proporzionalità comporta un giudizio di adeguatezza del mezzo adoperato rispetto all'obiettivo da perseguire ed una valutazione della portata restrittiva delle misure che si possono prendere, per cui gli atti amministrativi non devono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato

Il diritto comunitario suole distinguere i principi che lo permeano in due categorie: i **principi di carattere generale** che assurgono a canoni paracostituzionali, essendo principi comuni alle tradizioni costituzionali dei Paesi membri dell'Unione, ed i **principi di carattere specifico** che, pur non appartenendo alla generalità degli ordinamenti dei singoli Stati, sono comunque espressione di valori ritenuti di particolare rilevanza, tra i quali è compreso il principio di proporzionalità.

Secondo quanto espressamente affermato dalla Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza, a tale principio spetta rango costituzionale, quale principio generale finalizzato a limitare le misure comunitarie restrittive, comprese quelle adottate dal legislatore (C-11/70; C-5/73).

Il Consiglio di Stato ha affermato che il principio in argomento è "*principio generale dell'ordinamento esso implica che la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti*" (CdS, sez. IV, 22.06.2004 n° 4381; CdS, sez. V, 22.03.2005 n° 1195; CdS, sez. V, 14.04.2006 n° 2087; CdS , sez. IV, 05.10.2004 n° 6490; CdS, sez. IV, 28.02.2005 n° 702.)

Lo stesso Consiglio di Stato, inoltre, afferma che il principio di proporzionalità “ *si risolve, in sostanza, nell'affermazione secondo cui le autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, sia con atti normativi, sia con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare , in modo che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato all'obiettivo da perseguire, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente sia disponibile* ” (CdS, sez. V, 14.04.2006 n° 2087).

**Consiglio di Stato, IV Sezione, 26 febbraio
2015, n. 964**

La giurisprudenza amministrativa afferma che il principio di proporzionalità preclude all'amministrazione l'adozione di atti restrittivi della sfera giuridica dei privati in modo non proporzionato all'interesse pubblico.

Il principio in parola, quindi, impone una equilibrata valutazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti dall'azione amministrativa, al fine di garantire una decisione finale che comporti il minor sacrificio possibile

Il principio di proporzionalità, incidendo sulla misura del potere , impone alla pubblica amministrazione di valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolati di interessi coinvolti nell'azione amministrativa, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi

Tale principio impone all'amministrazione che adotta il provvedimento finale nei confronti del privato, un giudizio fondato su tre criteri:

□ idoneità,

□ necessarietà

□ adeguatezza

della misura prescelta.

L'idoneità esprime il rapporto tra i mezzi impiegati e il fine che si vuole perseguire. Sulla base di tale criterio vanno scartate tutte le misure che non sono in grado di realizzare il fine

La necessarietà rappresenta la conformità dell'azione amministrativa alla regola del mezzo più mite, e cioè l'obbligo per l'amministrazione di mettere a confronto le misure ritenute idonee e orientare la scelta sulla soluzione comportante il raggiungimento dell'obiettivo attraverso il minimo sacrificio degli interessi incisi dal provvedimento.

L'adeguatezza è strettamente collegata alla necessarietà e si pone come vincolo quantitativo della scelta e "misuratore" del grado di soddisfazione degli interessi meritevoli di tutela, in particolare, degli interessi deboli per quanto riguarda l'aspetto del giusto equilibrio in sede di bilanciamento.

Il principio di proporzionalità è stato fatto proprio dalla Corte di UE soprattutto in materia di sanzioni, di aiuti di Stato, di deroghe alle regole della concorrenza, elevandolo così a principio generale dell'ordinamento comunitario.

In materia sanitaria ed alimentare è particolarmente delicata l'applicazione di tale principio in quanto, oltre alla protezione della salute, l'U.E. tutela un corretto sviluppo del mercato, evitando meccanismi distorsivi della concorrenza.

Reg. CE 178/2002

(17) Quando la legislazione alimentare è intesa a ridurre, eliminare o evitare un rischio per la salute, le tre componenti interconnesse dell'analisi del rischio, vale a dire la valutazione, gestione e comunicazione del rischio, forniscono una metodologia sistematica per definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, **proporzionati** e mirati.

(66) Per realizzare lo scopo fondamentale del presente regolamento è necessario e opportuno prevedere il ravvicinamento di concetti, principi e misure che costituiscono una base comune per la legislazione alimentare nella Comunità ed istituire un'Autorità europea per la sicurezza alimentare. **In base al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato, il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per conseguire tale scopo,**

Articolo 7 Principio di precauzione

1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

Art. 17

Gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere efficaci, **proporzionate** e dissuasive.

Reg. CE 882/2004

(13) **La frequenza dei controlli ufficiali dovrebbe essere regolare e proporzionata al rischio**, tenendo conto dei risultati dei controlli eseguiti dagli operatori del settore dei mangimi e degli alimenti in virtù di programmi di controllo basati su HACCP o di programmi di garanzia della qualità, laddove tali programmi sono concepiti per soddisfare i requisiti della normativa in materia di mangimi e di alimenti e delle norme sulla salute e benessere degli animali. Si dovrebbero effettuare controlli ad hoc laddove emerga il sospetto di non conformità. Potrebbero inoltre essere effettuati in ogni momento controlli ad hoc anche quando non vi sia il sospetto di non conformità

(41) **Violazioni alla normativa** in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali possono costituire una minaccia per la salute umana, la salute degli animali e il benessere degli animali. Tali violazioni **dovrebbero essere quindi oggetto di misure efficaci, dissuasive e proporzionate a livello nazionale in tutta la Comunità.**

(48) Poiché lo scopo del presente regolamento, cioè di assicurare un approccio armonizzato in materia di controlli ufficiali non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa della sua complessità, del suo carattere transfrontaliero, e, con riferimento alle importazioni di mangimi e di alimenti, del suo carattere internazionale, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo

Articolo 55 Sanzioni

1. Gli Stati membri stabiliscono le regole in materia di sanzioni applicabili in caso di violazione della normativa sui mangimi e sugli alimenti e di altre disposizioni comunitarie concernenti la tutela della salute e del benessere degli animali e prendono tutte le misure necessarie per assicurare che siano attuate. Le sanzioni previste devono essere efficaci, **proporzionate** e dissuasive.

La normativa che disciplina la materia della sicurezza alimentare è all'evidenza ispirata al principio di proporzionalità di matrice comunitaria che assume nel procedimento amministrativo un ruolo fondamentale ed innovativo poiché offre una maggiore tutelabilità degli interessi del privato. In forza di tale principio il mezzo utilizzato dall'amministrazione pubblica deve al contempo essere idoneo ed efficace alla scopo perseguito (**TAR Sicilia - Catania, 10.04.2014**)

REGOLAMENTO CE 882/2004
Titolo VII, MISURE DI ATTUAZIONE
CAPO I, MISURE NAZIONALI DI ATTUAZIONE

ART. 54

AZIONI IN CASO DI NON CONFORMITA' ALLA NORMATIVA

L'autorità competente che individui una non conformità interviene per assicurare che l'OSA ponga rimedio alla situazione. Tale azione comprende, a seconda dei casi, le seguenti misure:

- a) imposizione di procedure di igienizzazione o di qualsiasi altra azione ritenuta necessaria per garantire la sicurezza del mangime e degli alimenti**
- b) la restrizione o il divieto di immissione sul mercato, dell'importazione o dell'esportazione di mangimi, alimenti o animali**
- c) il monitoraggio e, se necessario, la decisione del richiamo, del ritiro e/o della distruzione di mangimi o alimenti**
- d) l'autorizzazione dell'uso dei mangimi o di alimenti per fini diversi da quelli originariamente previsti**
- e) la sospensione delle operazioni o la chiusura in toto o in parte dell'azienda interessata per un appropriato periodo di tempo**
- f) la sospensione o il ritiro del riconoscimento dello stabilimento**
- g) le misure di cui all'art. 19 sulle partite provenienti da Paesi terzi**
- h) qualsiasi altra misura ritenuta opportuna dall'autorità competente**

Articolo 138, Reg. UE 2017/625

Azioni in caso di accertata non conformità

1. Se il caso di non conformità è accertato, le autorità competenti:

a) intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore; e

b) adottano le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi.

Nel decidere le misure da adottare, le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità.

Quando agiscono conformemente al paragrafo 1 del presente articolo le autorità competenti adottano ogni provvedimento che ritengono opportuno per garantire la conformità alla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, tra cui i seguenti:

- a) dispongono o eseguono trattamenti su animali;
- b) dispongono lo scarico, il trasbordo su un altro mezzo di trasporto, la detenzione e cura, i periodi di quarantena, il rinvio dell'abbattimento degli animali, e se necessario, dispongono il ricorso ad assistenza veterinaria;
- c) dispongono i trattamenti sulle merci, la modifica delle etichette o le informazioni correttive da fornire ai consumatori;
- d) limitano o vietano l'immissione in commercio, lo spostamento, l'ingresso nell'Unione o l'esportazione di animali e di merci e ne vietano o ne dispongono il ritorno nello Stato membro di spedizione

- e) dispongono che l'operatore aumenti la frequenza dei propri controlli;
- f) dispongono che determinate attività dell'operatore interessato siano soggette a controlli ufficiali più numerosi o sistematici;
- g) dispongono il richiamo, il ritiro, la rimozione e la distruzione di **merci**, autorizzando se del caso, il loro impiego per fini diversi da quelli originariamente previsti;
- h) dispongono l'isolamento o la chiusura, per un periodo di tempo appropriato, della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato o dei suoi stabilimenti, sedi o altri locali;

i) dispongono la cessazione per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato e, se del caso, dei siti internet che gestisce o utilizza;

j) dispongono la sospensione o il ritiro della registrazione o dell'autorizzazione dello stabilimento, impianto, sede o mezzo di trasporto interessato, dell'autorizzazione del trasportatore o del certificato di idoneità del conducente;

k) dispongono la macellazione o l'abbattimento di animali, a condizione che si tratti della misura più appropriata ai fini della tutela della sanità umana nonché della salute e del benessere degli animali

«L'azione da intraprendere si deve estrinsecare in una serie di misure che sono contrassegnate da un criterio di gradualità: dalla formulazione di prescrizioni, alla restrizione o divieto di immissioni sul mercato di taluni alimenti, alla sospensione e ritiro del riconoscimento.” (T.A.R. CALABRIA - CATANZARO - SEZIONE II - Sentenza 23 aprile 2012 n. 431)

«Rilevato che, nella fattispecie concreta, l'Asl di Salerno, anziché adottare provvedimenti finalizzati a rimuovere le anomalie riscontrate, anche prescrivendo il fermo interinale dell'attività nelle more della messa in regola, fatta salva l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie accessorie, ha immediatamente proceduto ad infliggere la sospensione sine die dell'attività di ristorazione, in violazione del principio di proporzionalità che la citata normativa prescrive;...»

T.A.R. Campania - sez. di Salerno - Sent. 16 gennaio 2014 n. 210

Rapporti tra diritto statale e diritto regionale

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3
"Modifiche al titolo V della parte
seconda della Costituzione"
(*Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001)

La riforma del titolo V della Parte II della Costituzione costituisce la più grande riforma costituzionale finora approvata dall'entrata in vigore della Costituzione. Essa trasforma in radice tutto l'assetto del governo territoriale, e **soverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia**

Inverte il criterio che aveva governato il precedente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni , lasciando allo Stato solamente i compiti essenziali che non possono essere soddisfacentemente svolti dalle Regioni e dagli enti locali.

**La riforma costituzionale si basa sul
principio della sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore

La sussidiarietà ha due modalità di espressione: **verticale** e **orizzontale**.

La sussidiarietà verticale si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali ed esprime la modalità d'intervento - sussidiario - degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori, ossia gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi

La sussidiarietà orizzontale si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione 'sussidiaria', di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

Nel diritto dell'Unione Europea, il trattato di Maastricht, siglato il 7 febbraio 1992, ha qualificato la **sussidiarietà come principio cardine dell'Unione europea**. Tale principio viene, infatti, richiamato nel *preambolo* del Trattato: "[...] **DECISI a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà.**"

E viene esplicitamente sancito dall'Articolo 5 del Trattato CE che richiama la sussidiarietà come principio regolatore dei rapporti tra Unione e stati membri: *La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.*

Art. 3.

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
commercio con l'estero;
tutela e sicurezza del lavoro;
istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
professioni;
ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;

tutela della salute;

alimentazione;
ordinamento sportivo;
protezione civile;
governo del territorio;
porti e aeroporti civili;
grandi reti di trasporto e di navigazione;
ordinamento della comunicazione;
produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
casse di risparmio,
casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Cosa significa legislazione concorrente ?

È la normativa che disciplina una certa materia di competenza sia statale che regionale, contenuta nella Costituzione.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (potestà legislativa residuale)

In quest'ultimo caso, previsto dal quarto comma del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, le regioni sono titolari di una **potestà legislativa** «di tipo primario, ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali»

Limiti alla potestà legislativa regionale

Le potestà legislativa delle Regioni trova un limite:

- nella costituzione;
- nelle leggi-quadro o leggi-cornice, nel caso di materie in cui la competenza è concorrente tra Stato e Regioni;
- nel diritto internazionale;
- nel diritto comunitario europeo;
- nel territorio (l'ambito d'applicazione delle leggi regionali è il territorio regionale);
- nelle materie in cui possono legiferare.

La **legge cornice o legge quadro** sono le leggi attraverso le quali lo Stato fissa i principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente

Esempi di legge-quadro

- Legge 17 maggio 1983, n. 217 "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica"
- Legge 328 del 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)
- Legge 11 agosto 1991, n. 266, la legge-quadro sul volontariato
- Legge quadro 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale
- Legge 11 febbraio 1994, n. 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici"



**CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME**

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (detta anche Conferenza Stato-Regioni) è un organo collegiale italiano finalizzato alla collaborazione istituzionale tra lo Stato e le autonomie locali.

□ Venne istituita con un D.P.C.M. del 12 ottobre 1983 come Conferenza Stato-regioni, che la considerava non permanente ed assimilato ad un comitato interministeriale,

□ Successivamente il D.Lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, emanato in attuazione dell'art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988 n. 400, lo trasforma in un organo misto a riunioni periodiche (almeno ogni 6 mesi).

□ Solo nel 1997, con il decreto legislativo n. 281, si è giunti a una organica regolamentazione dell'organo e all'unificazione con la Conferenza Stato-città e autonomie locali per i compiti di interesse comune.

□ La legge Bassanini fa della Conferenza un passaggio obbligato nel processo di devoluzione di funzioni dallo Stato alle regioni e delega il Governo a ridefinire e ampliare le attribuzioni della Conferenza. Inoltre i compiti di rilievo nazionale sono sottratti al conferimento alle regioni d'intesa con la Conferenza, mentre se non vi è intesa i decreti possono ugualmente essere adottati con delibera motivata del Consiglio dei Ministri.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano opera nell'ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome, costituendo la "**sede privilegiata**" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali.

La conferenza Stato-Regioni:

- è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale;
- persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra Amministrazioni centrale e regionali;
- si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale.

La conferenza Stato-Regioni assume particolare rilevanza nelle materie lasciate alla competenza concorrente di Stato e Regioni dal titolo V della Costituzione, come stabilito dalla Corte costituzionale della Repubblica Italiana:

«Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (ex plurimis, sentenze n. 383 del 2005 e n. del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di un ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011).»

(Sentenza n. 165/2011)

La Conferenza Stato-Regioni svolge l'attività di raccordo e di concertazione volta ad armonizzare l'azione statale e quella regionale. Tali attività si sostanzia prevalentemente in intese ed accordi

INTESE

(art. 3, D.Lvo 28.08.1997 n° 281)

Consistono nella determinazione concordata, all'unanimità da parte del Governo e di tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome dei contenuti dei provvedimenti

ACCORDI

(art. 4, d.Lvo 28.08.1997 n° 281)

Si pongono il fine di realizzare obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa

Intesa Stato-Regioni rep. Atti
212/CSR del 11.10.2016 "LINEE
GUIDA PER IL CONTROLLO UFFICIALE
AI SENSI DEI REGOLAMENTI 882/04
E 854/04 IN MATERIA DI MANGIMI E
DI ALIMENTI, SALUTE E BENESSERE
DEGLI ANIMALI "

Scala della conformità	Livello di conformità	Azioni conseguenti
<p>SI (SI maiuscolo) Requisito/procedura completamente rispettato</p>	<p>Conforme al requisito</p>	<p>Nessuna</p>
<p>si (si minuscolo) Requisito/procedura da modificare che comunque non influisce al momento sul rischio</p>	<p>Conforme da migliorare</p>	<p>Indicazioni di miglioramento di cui all'art. 9, par. 2 del Reg. CE 882/2004</p>
<p>nc minore Requisito/procedura non completamente rispettato ma che comunque non influisce al momento sul rischio</p>	<p>Non conforme in maniera minore</p>	<p>Imposizione (art. 54, comma2, lettera a), Reg. CE 882/2004</p>
<p>NC grave Requisito/procedura non rispettati</p>	<p>Non conforme</p>	<p>Imposizione art. 54, comma 2 ,lettere b), c), d), e), f), g), h) e art. 55 Reg. CE 882/2004</p>

Posizione giuridica del veterinario addetto ai controlli ufficiali



Il codice penale per il regno delle Due Sicilie (1819) che il codice degli Stati Uniti delle Isole jonie (1841) richiamavano la figura dei pubblici agenti senza però in alcun modo definirli

Il codice toscano del 1853 il quale proponeva un'apposita disposizione: l'art. 165, infatti, disciplinava in tale qualifica «tutti gli impiegati dello Stato o dei Comuni, del pari di qualunque stabilimento, la cui amministrazione è soggetta alla tutela o alla vigilanza del Governo o del Comune»

Nel codice Zanardelli, del 1889, all'art. 207, si poteva leggere la definizione di pubblici ufficiali:“ *Per gli effetti della legge penale sono considerati pubblici ufficiali:*

1. Coloro che sono rivestiti di pubbliche funzioni, anche temporanee, stipendiate o gratuite, a servizio dello Stato, delle Provincie o dei Comuni, o di un istituto sottoposto per legge alla tutela dello Stato, di una Provincia o di un Comune;

2. I notai;

3. Gli agenti della Forza Pubblica e gli uscieri addetti all'ordine giudiziario.

Ai pubblici ufficiale sono equiparati, per gli stessi effetti, i giurati, gli arbitri, i periti, gli interpreti ed i testimoni, durante il tempo in cui sono chiamati ad esercitare le loro funzioni “.

L'art. 357, come formulato dal legislatore del 1930, così stabiliva:

“ Agli effetti della legge penale sono pubblici ufficiali :

1) **gli impiegati dello Stato o di altro ente pubblico** che esercitano, permanentemente o temporaneamente, una pubblica funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria ;

2) **ogni altra persona** che esercita, permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria “.

La definizione di " **pubblico ufficiale** " dettata dall'art. 357 del Codice Rocco del 1930 si proponeva il superamento di tutti i problemi generati dall'art. 207 del Codice Zanardelli , anzitutto per il fatto di riportare , a fianco di una definizione generale, un elenco di soggetti.

L'unico requisito caratteristico del pubblico ufficiale rimaneva dunque l'esercizio di una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria.

Sull'art.357 come formulato nel 1930, v'è da dire che, nonostante il riferimento fatto al 1° comma agli " **impiegati dello Stato o di altro ente pubblico** " potesse far propendere per l'adozione di un criterio soggettivo di definizione del pubblico ufficiale (in quanto assumeva come parametro la dipendenza dallo Stato o da altro ente pubblico), in realtà dal 2° comma emergeva chiaramente l'intento del legislatore di adottare un criterio oggettivo, fondato sul requisito essenziale dell'esercizio di una pubblica funzione.

Come visto , il legislatore del 1930 non fornì una definizione di “ pubblica funzione ” , considerando opportuno rinviare ai criteri elaborati dalla scienza costituzionale e amministrativa che si riteneva avessero validità in ogni ramo dell'ordinamento.

Articolo 17, legge 86/90

1. L'art. 357 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 357. (Nozione del pubblico ufficiale). - Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa.

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi **per mezzo di poteri autoritativi e certificativi**».

Dopo la legge 26 aprile 1990 n. 86, ormai la qualifica viene attribuita sulla base della funzione ricoperta, come peraltro confermato dalla giurisprudenza della Corte suprema di cassazione, secondo cui " *è ormai irrilevante la qualifica formale della persona all'interno dell'amministrazione* " (Cass. Pen., sez. VI, sent. n. 85/172198).

Art. 4. , legge 181/92

1. All'articolo 357 del codice penale, come sostituito dall'articolo 17 della legge 26 aprile 1990, n. 86, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al primo comma, la parola "giurisdizionale" e' sostituita dalla seguente: "giudiziaria"; b) **il secondo comma e' sostituito dal seguente: "Agli stessi effetti e' pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volonta' della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi".**

Sebbene in passato lo *status* di pubblico ufficiale fosse tradizionalmente legata al ruolo formale del soggetto all'interno dell'amministrazione pubblica (come quello dell'impiegato statale), dopo le leggi n. 86/90 e n. 181/92 l'attenzione si è spostata sulla **funzione del soggetto e non più sul ruolo**, ampliando (attraverso la novella dell'art. 357 c.p.) anche la nozione di "pubblica funzione".

La disposizione in esame, di natura definitoria, ha abolito la definizione relativa all'impiegato, basata sul profilo soggettivo dell'incardinamento del soggetto nella P.A., privilegiando quindi una concezione oggettiva che attribuisce rilevanza al dato obbiettivo dell'esercizio di una pubblica funzione ed ha puntato tutto sulla pubblica funzione, legislativa, giudiziale ed amministrativa.

La legge 181/92 mediante la sostituzione della disgiuntiva " o " alla congiuntiva " e " nell'elencazione dei poteri (certificativo , autoritativo , espressivo della volontà della pubblica amministrazione) caratterizzanti la pubblica funzione amministrativa , e che consentono di delimitarla rispetto al pubblico servizio , si è chiarito che il riconoscimento della **qualifica di pubblico ufficiale consegue alla presenza anche di uno soltanto dei tre poteri indicati dalla norma.**

Dalla lettura della legge 181/92 si evince che la qualifica di pubblico ufficiale va attribuita a tutti quei soggetti che *"concorrono a formare la volontà di una pubblica amministrazione; coloro che sono muniti di poteri: decisionali; di certificazione; di attestazione di coazione"* (Cass. Pen. n. 148796/81); *"di collaborazione anche saltuaria"* (Cass. Pen. n. 166013/84).

La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che è ormai "*irrilevante la qualifica formale della persona all'interno dell'amministrazione*" (Cass. n. 172198/85) e che può essere considerato pubblico ufficiale anche "*chi concorre in modo sussidiario o accessorio all'attuazione dei fini della pubblica amministrazione, con azioni che non possano essere isolate dal contesto delle funzioni pubbliche*" (Cass. Pen. n. 172191/85).

Pertanto, "*la qualifica di pubblico ufficiale, ai sensi dell'art. 357 c.p. (come modificato dalle leggi 86/1990 e 181/92), deve esser riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, possono e debbono - quale che sia la loro posizione soggettiva - formare e manifestare, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, la volontà della p.a., ovvero esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati*" (Cass. Pen. 7.6.2001; n. 191171/92; n. 213910/99).

La qualifica va riconosciuta a chi, anche se privato cittadino, può esercitare poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, considerati anche disgiuntamente tra loro

(Cass Sez. Un. Pen. N. 92/191171)

Non è necessario un rapporto di subordinazione (dipendenza) con l'ente pubblico (Cass. Pen., sez. II, 90/186992)

Occorre sempre verificare se l'attività è disciplinata da norme di diritto pubblico (Cass. Pen., Sez. VI, 99/213910)

Art. 3, Reg. UE 2017/625

«**veterinario ufficiale**»: un veterinario designato dalle autorità competenti quale membro del personale o con altro inquadramento e adeguatamente qualificato a svolgere controlli ufficiali e altre attività ufficiali in conformità del presente regolamento e della normativa pertinente di cui all'articolo 1, paragrafo 2

**IL VETERINARIO?
LO VOGLIO NON CONVENZIONALE!**



Grazie dell'attenzione

$$y=f(x)$$

$$y=f(x)+2$$

$$y=f(x)-2$$

