

IL CONFRONTO TRA STATI MEMBRI ED UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI OGM NELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E COMUNITARIA

Diritto del Commercio Internazionale, fasc.4, 2014, pag. 1011

Valentina Ranaldi

Classificazioni: UNIONE EUROPEA - In genere

1. Introduzione. — 2. Il confronto sugli ogm tra Stati membri e Commissione europea: dalle sentenze Greenpeace e Monsanto al caso Fidenato. — 3. Prosegue il confronto: le sentenze del tar del Lazio dell'aprile 2014 sul divieto di coltivazione del mais Monsanto in Italia alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria. — 4. La proposta di regolamento del 2014 che modifica la direttiva n. 2001/18. — 5. Conclusioni.

1. *Introduzione.*

Il 12 giugno 2014 è stato raggiunto, in sede di Consiglio Ambiente, un accordo politico sulla proposta di regolamento che modifica la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2001/18 in materia di ogm (1). Il dibattito in merito era stato riaperto nel corso del semestre di Presidenza greca dell'Unione europea ed aveva condotto il Consiglio Ambiente tenutosi il 3 marzo 2014 a riavviare, dopo una stasi di quasi quattro anni, l'*iter* della proposta summenzionata, volta a concedere agli Stati membri la facoltà di limitare o vietare, in tutto il territorio nazionale o in parte di esso, la coltivazione degli ogm autorizzati dall'Unione, anche in funzione di considerazioni di ordine diverso da quelle del rischio ambientale e sanitario (2).

Occorre ricordare che la presentazione della proposta in parola era stata motivata dalle pressioni esercitate dagli Stati membri tanto a livello nazionale quanto a livello comunitario. Sempre più Stati, infatti, avevano mostrato perplessità in ordine agli ogm e, conseguentemente, avevano varato provvedimenti per limitarne la coltivazione, invocando una serie di giustificazioni fondate, da una parte, sulle norme comunitarie che disciplinano la clausola di salvaguardia e le misure di emergenza previste dalla disciplina rilevante in materia di ogm e, dall'altra, sulla discrezionalità lasciata agli Stati medesimi nell'ambito delle relative procedure amministrative (3).

È il caso, ad esempio, dei nove Stati membri che avevano notificato alla Commissione europea, tra il 1998 ed oggi, il divieto di coltivazione della varietà di mais geneticamente modificato "mon 810", prodotto dalla Monsanto Europe (4). Tra questi, la Francia ha promulgato, il 2 giugno 2014, una legge che vieta la coltivazione di varietà di mais transgenico sul proprio territorio nazionale e autorizza la distruzione delle coltivazioni in caso di mancato rispetto del divieto (5). Già in precedenza, l'Italia aveva adottato, il 12 luglio 2013, il decreto interministeriale recante «Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento n. 178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato mon 810», di cui si dirà tra breve (6).

Salvo approfondire in seguito la dicotomia tra coltivazione ed immissione sul mercato degli ogm, è appena il caso di rilevare, sul piano generale ed introduttivo, che i provvedimenti nazionali e la proposta di regolamento menzionati fanno esclusivo riferimento al divieto di produrre ogm, senza assumere in considerazione la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la commercializzazione e l'importazione di ogm nel proprio territorio. È evidente che ciò riduce in modo significativo la valenza degli atti citati, che non affrontano, né tantomeno risolvono, la controversa, ed annosa, questione del "gradimento" degli ogm da parte degli Stati membri o dei loro cittadini (7).

Occorre inoltre sottolineare come, nell'ambito del dibattito in corso in seno al Consiglio, riemerge la tradizionale differenza di posizione tra gli Stati membri (o, almeno, quelli tra essi a più forte tradizione agricola) e la Commissione europea, differenza che si rifà alla valutazione di esigenze generali di ordine e natura diversi. Mentre gli Stati, infatti, sembrano privilegiare le esigenze di protezione dell'ambiente e di tutela della salute pubblica, la Commissione europea salvaguarda,

coerentemente con la sua missione, le esigenze di natura economico-commerciale, che formano da sempre oggetto di prioritaria attenzione a livello comunitario. Del resto, la Commissione ha sempre guardato al settore delle biotecnologie come ad un settore strategico per l'economia comunitaria, in quanto idoneo a rafforzare la competitività tecnologica ed industriale, nonché le possibilità di sviluppo e di occupazione nell'area europea (8). Questa differenza di approccio — e di priorità — ha caratterizzato il confronto tra Stati e Commissione in materia di ogm sin dagli anni Novanta e si riflette in una significativa giurisprudenza, tanto nazionale che comunitaria, che si andrà di seguito a ripercorrere nelle sue tappe salienti, per giungere alle recenti vicende italiane *Fidenato e Dalla Libera*.

2. Il confronto sugli ogm tra Stati membri e Commissione europea: dalle sentenze *Greenpeace e Monsanto al caso Fidenato*.

Il tentativo degli Stati membri di ritagliarsi margini di autonomia in merito alla coltivazione e alla commercializzazione di ogm si è realizzato tanto attraverso l'uso che gli Stati medesimi hanno fatto nel tempo delle clausole di salvaguardia e delle misure di emergenza previste dal diritto comunitario, quanto attraverso il tentativo, compiuto a livello nazionale, di estendere gli spazi di discrezionalità loro riconosciuti nel contesto delle procedure amministrative dettate dalla normativa comunitaria in materia di immissione in commercio di ogm.

Per quanto riguarda il primo profilo, si ricorda che le clausole di salvaguardia e le misure di emergenza sono previste tanto a livello di diritto primario che di diritto derivato dell'Unione (9). In sostanza, le disposizioni rilevanti sanciscono, pur con lievi differenze di formulazione, la possibilità per uno Stato membro di limitare o vietare temporaneamente l'uso o la commercializzazione di ogm sul proprio territorio qualora, sulla base di nuove o ulteriori informazioni che riguardino la valutazione di rischi ambientali o sulla base di una nuova valutazione delle informazioni esistenti fondata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia motivi di ritenere che un ogm rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente (10).

Con riferimento al secondo profilo menzionato, cioè ai margini di discrezionalità che gli Stati membri hanno cercato di riservarsi nell'ambito delle procedure amministrative dettate dal diritto comunitario in materia di ogm, vengono in rilievo, in particolare, la procedura di immissione in commercio di ogm, prevista originariamente dalla direttiva del Consiglio n. 90/220, e la procedura semplificata per l'immissione in commercio di alcuni nuovi prodotti ed ingredienti alimentari (cd. *novel foods*), prevista dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 258/97. Le menzionate procedure sono state oggetto di due importanti sentenze della Corte di Giustizia, la sentenza *Greenpeace* del 21 marzo 2000 e la sentenza *Monsanto* del 9 settembre 2003, che saranno ora richiamate nei loro tratti essenziali, ricordando preliminarmente che entrambe le sentenze si collocano nel quadro del contenzioso amministrativo comunitario e che, come tali, non hanno affrontato compiutamente la questione degli effetti degli ogm sull'ambiente e la salute umana.

La sentenza *Greenpeace*, in particolare, aveva ad oggetto la definizione delle competenze tra Commissione europea ed autorità nazionali nell'ambito della procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti contenenti o costituiti da ogm (11). Nel caso poc'anzi citato la Corte di Giustizia era stata chiamata a pronunciarsi su una questione pregiudiziale proposta dal *Conseil d'État* francese nella causa innanzi ad esso pendente tra l'*Association Greenpeace France* e il *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*. La causa aveva ad oggetto l'immissione in commercio di linee di granturco geneticamente modificate (lo *Zea mays L.*, prodotto dalla *Ciba-Geigy Ltd*, poi divenuta *Novartis Seeds SA.*), autorizzata dalla Commissione europea con la decisione n. 97/98 (12). A seguito dell'autorizzazione della Commissione, la Francia aveva adottato, il 4 febbraio 1997, un decreto del Ministro dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione, recante il “consenso scritto” previsto dall'articolo 13 della direttiva n. 90/220. Il 5 febbraio 1998 lo stesso Ministro aveva adottato un decreto che modificava il catalogo ufficiale delle specie e varietà di piante coltivate in Francia includendovi lo *Zea mays L.*, con lo scopo di

autorizzare l'immissione in commercio di sementi derivanti dalle varietà di granturco geneticamente modificate. Il decreto del 5 febbraio 1998 aveva formato oggetto di una domanda di sospensione della sua esecuzione, nonché di un ricorso d'annullamento proposti da *Greenpeace* innanzi al *Conseil d'État* francese. Il ricorso proposto da *Greenpeace* verteva sul fatto che il decreto in questione sarebbe stato adottato in esito a un procedimento amministrativo irregolare ed in violazione del principio di precauzione (13). In particolare, secondo *Greenpeace*, il parere della Commissione ministeriale di studio sull'emissione dei prodotti derivati dall'ingegneria biomolecolare sarebbe stato reso sulla scorta di un fascicolo incompleto, perché non corredato da elementi idonei a valutare l'impatto sulla salute umana della modificazione genetica delle varietà di granturco oggetto dell'autorizzazione all'immissione in commercio. La domanda di sospensione dell'esecuzione del decreto era stata quindi accolta, il 25 settembre 1998, dal *Conseil d'État*, che aveva sottoposto alla Corte due questioni pregiudiziali.

Il primo quesito verteva sulla corretta interpretazione delle disposizioni della direttiva n. 90/220 relative all'immissione sul mercato di prodotti contenenti ogm (artt. 10-18) (14). La Corte di Giustizia concludeva sul punto nel senso che, considerato il tenore letterale dell'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva n. 90/220, tale norma imponeva allo Stato membro interessato l'obbligo di rilasciare il proprio consenso scritto (15). Secondo la Corte, infatti, le autorità nazionali dello Stato membro che hanno adottato un parere favorevole all'immissione in commercio di un ogm sulla scorta dell'esame previsto dall'art. 12, n. 1, della direttiva n. 90/220, hanno già in quella fase avuto l'occasione «di esercitare pienamente il proprio potere discrezionale nel valutare i rischi che l'emissione di prodotti contenenti ogm comporta per la salute e per l'ambiente» (16). La facoltà di negare il consenso scritto era da riconoscersi, allo Stato membro interessato, esclusivamente qualora nel frattempo esso fosse entrato in possesso di nuove informazioni tali da indurlo a ritenere che il prodotto oggetto della notifica potesse essere «pericoloso per la salute e l'ambiente» (17). In tal caso, lo Stato membro era comunque tenuto ad informarne immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri per consentire l'adozione di una decisione in materia secondo il procedimento previsto dall'art. 21 della direttiva n. 90/220 (18).

Con il secondo quesito pregiudiziale, il *Conseil d'État* chiedeva invece se la “decisione favorevole” della Commissione imponesse all'autorità nazionale competente di dare il proprio «consenso scritto» anche in presenza di irregolarità eventualmente accertate dal giudice nel corso dell'esame della notifica da parte di tale autorità e che siano tali da pregiudicare la legittimità della decisione di trasmettere il fascicolo alla Commissione con parere favorevole. A tale riguardo, la Corte evidenziava come la decisione favorevole della competente autorità nazionale condizionasse il procedimento comunitario di immissione in commercio di prodotti ogm, e potesse persino, una volta trasmesso il fascicolo alla Commissione ed in assenza d'indicazione contraria da parte di un altro Stato membro, determinarne l'esito (19). Secondo il giudice comunitario, inoltre, trattandosi di un atto adottato da un'autorità nazionale, spettava ai giudici nazionali pronunciarsi sulla regolarità dell'esame della notifica di cui all'art. 12, n. 1, della direttiva n. 90/220, nonché sulle conseguenze di eventuali irregolarità nello svolgimento di tale esame sulla legittimità della decisione adottata dall'autorità competente di trasmettere il fascicolo alla Commissione con parere favorevole (20). In caso di accertamento di irregolarità ritenute idonee a pregiudicare la validità della decisione favorevole della Commissione, il giudice nazionale era tenuto ad adire la Corte di Giustizia in via pregiudiziale, eventualmente disponendo la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di attuazione della detta decisione fino a che la Corte non avesse statuito sulla questione della validità (21). Di conseguenza, nel caso in cui la Corte avesse dichiarato l'illegittimità della decisione favorevole della Commissione, non sarebbero ricorse le condizioni per il rilascio del consenso scritto da parte dell'autorità competente previste dall'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva n. 90/220 e, di conseguenza, il consenso scritto non sarebbe risultato validamente prestato.

Dall'analisi della sentenza *Greenpeace* emerge come la Corte di Giustizia abbia ritenuto la procedura di immissione sul mercato degli ogm disciplinata dalla direttiva n. 90/220 pienamente idonea a garantire agli Stati membri un margine di discrezionalità, sia nel momento della decisione

iniziale sulla notifica da parte dell'autorità nazionale competente, sia nel momento successivo ed eventuale dell'accertamento di irregolarità nella procedura di esame della notifica da parte della Commissione. In quest'ultimo caso, infatti, il giudice nazionale che abbia accertato eventuali irregolarità nello svolgimento dell'esame della domanda d'immissione in commercio, tali da pregiudicare la legittimità della trasmissione alla Commissione del fascicolo con parere favorevole, può adire la Corte di Giustizia che, qualora risultasse accertata l'irregolarità procedurale a livello nazionale, può annullare la decisione comunitaria che ha determinato il consenso nazionale.

Passando ad esaminare la sentenza *Monsanto* (22), va anzitutto ricordato che la società in questione, nonché altre aziende produttrici di granturco, avevano impugnato, innanzi al tar del Lazio, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2000, che sospendeva cautelativamente la commercializzazione e l'utilizzo, sul territorio italiano, di alcune varietà di granturco geneticamente modificato (23). Il decreto in questione era stato adottato sulla base della clausola di salvaguardia di cui al summenzionato art. 12 del regolamento n. 258/97 e riguardava i prodotti alimentari immessi sul mercato in base alla procedura semplificata disciplinata dal regolamento medesimo. Secondo il Governo italiano, infatti, la decisione di sospendere in via cautelare la commercializzazione e l'utilizzo dei prodotti provenienti dalle linee di granturco geneticamente modificate trovava fondamento sulla base dei pareri scientifici forniti dai competenti organismi nazionali, che avevano espresso dubbi in ordine all'innocuità dei prodotti in questione (24). Inoltre, secondo le autorità italiane, il ricorso alla procedura semplificata determinava una valutazione incompleta dei rischi derivanti dall'immissione in commercio dei prodotti alimentari *de qua*. Con ordinanza del 18 aprile 2001, pertanto, il tar del Lazio aveva ritenuto il decreto del 4 agosto 2000 pienamente legittimo e giustificato, avanzando dubbi in merito alla legittimità del ricorso alla procedura semplificata. Secondo il tar, infatti, la procedura in questione non avrebbe consentito un'adeguata valutazione della sicurezza degli ingredienti e dei prodotti alimentari derivanti da ogm. Inoltre, il ricorso alla procedura semplificata, che trovava giustificazione sulla base di esigenze di celerità e di semplificazione amministrativa, non avrebbe consentito la piena partecipazione delle autorità nazionali competenti alla suddetta procedura di valutazione.

Sulla scorta di queste considerazioni, il tar aveva sospeso il giudizio pendente e ed aveva sottoposto alla Corte di Giustizia alcuni quesiti pregiudiziali, che vertevano essenzialmente sull'interpretazione e sulla validità delle disposizioni del regolamento n. 258/97 concernenti la procedura semplificata per l'immissione in commercio sul mercato comunitario dei *novel foods*, cioè di quegli alimenti prodotti a partire da ogm, ma che non li contengono (25). Va appena ricordato che il presupposto per l'applicazione di tale procedura, che richiedeva di notificare alla Commissione europea i *novel foods* da immettere in commercio, era l'accertamento della «sostanziale equivalenza» dei nuovi prodotti alimentari con quelli tradizionali, ad opera dei competenti organismi nazionali (26).

Rispondendo ai quesiti pregiudiziali, la Corte aveva innanzitutto chiarito che l'art. 3, n. 4, primo comma, del regolamento n. 258/97, doveva essere interpretato nel senso che la mera presenza, all'interno di nuovi prodotti alimentari, di residui di proteine transgeniche a determinati livelli non ostava a che tali prodotti alimentari fossero considerati come sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti e, pertanto, non ostava al ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato dei *novel foods*. Quanto affermato non valeva, tuttavia, qualora le conoscenze scientifiche disponibili all'epoca della valutazione iniziale permettessero di individuare l'esistenza di rischi potenziali per la salute umana. Secondo la Corte, dunque, spettava al giudice del rinvio verificare se tale condizione fosse soddisfatta (27). La Corte di Giustizia, inoltre, pronunciandosi sulla legittimità del decreto italiano, aveva affermato che la clausola di salvaguardia era un'espressione specifica del principio di precauzione e permetteva di assumere misure conseguenti senza attendere che l'effettività e la gravità dei rischi fossero pienamente dimostrate, ancorché la valutazione scientifica completa fosse impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici (28). In linea di principio, quindi, il ricorso alla procedura

semplificata di immissione sul mercato di nuovi prodotti alimentari, prevista dall'art. 5 del regolamento n. 258/97, non incideva sul potere degli Stati membri di adottare misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 12 del citato regolamento (come, nella fattispecie, il decreto del 4 agosto 2000) (29). Tuttavia, l'adozione di tali misure era subordinata alla circostanza che lo Stato membro avesse previamente svolto, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, una valutazione dei rischi quanto più possibile completa, valutazione da cui risultasse che, con riferimento al principio di precauzione, l'attuazione di tali misure era necessaria a garantire, ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 258/97, che i nuovi prodotti alimentari non presentassero rischi per il consumatore (30).

È agevole rilevare che il caso *Monsanto* aveva ad oggetto la normativa di uno Stato volta a vietare la commercializzazione e l'utilizzo (ma non la coltivazione) di ogm sul territorio nazionale. Nello stesso senso si indirizzano le sentenze degli organi giurisdizionali comunitari che, nel corso dei primi anni Duemila, hanno giudicato analoghi divieti posti in essere da altri Stati, come nel caso delle norme austriache che hanno formato oggetto di una pronuncia del Tribunale di primo grado del 5 ottobre 2005 e di una sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2007, di cui si dirà tra breve (31). Anche in Italia la questione ha ripreso attualità con l'adozione del decreto interministeriale del 12 luglio 2013, citato in apertura, che vieta la coltivazione (e non la commercializzazione) del mais transgenico prodotto dalla Monsanto e che ha formato oggetto dei già citati casi *Fidenato* e *Dalla Libera*, su cui si tornerà più avanti.

Per quanto riguarda il caso austriaco, va ricordato che, nel 2002, il *Land* dell'Austria superiore (*Land Oberösterreich*) aveva predisposto un progetto di legge volto a vietare la coltivazione di sementi e di materiale di propagazione contenenti o costituiti da ogm, nonché la riproduzione e l'emissione nell'ambiente di animali transgenici ai fini della caccia e della pesca (*Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz*) (32). Il 13 marzo 2003, la Repubblica d'Austria aveva notificato alla Commissione il progetto di legge summenzionato, allo scopo di ottenere la concessione di una deroga alle disposizioni della direttiva n. 2001/18, sulla base della clausola di salvaguardia prevista dal summenzionato art. 95, par. 5, del tce (33). Con decisione del 2 settembre 2003, la Commissione aveva respinto la domanda di deroga presentata dalla Repubblica d'Austria, sostenendo che essa non aveva fornito nuove prove scientifiche in merito a specifici problemi che fossero sorti nel *Land Oberösterreich* successivamente all'adozione della direttiva n. 2001/18, tali da giustificare la deroga richiesta (34).

Avverso la decisione della Commissione, il *Land Oberösterreich* e la Repubblica d'Austria avevano proposto un ricorso, sul quale si è pronunciato il Tribunale di primo grado con sentenza del 5 ottobre 2005 (35). I ricorrenti sostenevano, in particolare, che la Commissione avrebbe dovuto accogliere la domanda della Repubblica d'Austria, dal momento che «la misura notificata era diretta alla protezione dell'ambiente, era fondata su nuove prove scientifiche, e giustificata da un problema specifico all'Austria ed era conforme al principio di proporzionalità» (36). Tuttavia, a giudizio del Tribunale, il *Land Oberösterreich* e la Repubblica d'Austria non avevano prodotto elementi probatori sufficienti a dimostrare che il territorio dell'Austria Superiore contenesse «ecosistemi particolari o eccezionali, tali da richiedere un'apposita valutazione dei rischi, distinta da quella effettuata per l'Austria nel suo insieme o per altre analoghe regioni europee» (37). Il Tribunale affermava inoltre che «l'adozione della misura notificata era dovuta al timore di dover subire la presenza di ogm a causa dell'annunciata scadenza di un accordo in forza del quale gli Stati membri si erano temporaneamente impegnati a non concedere più autorizzazioni relative a tali organismi», come «non [...] idonee a infirmare le valutazioni concrete figuranti nella decisione impugnata» (38). Pertanto, sulla scorta di tali considerazioni, il Tribunale di primo grado aveva respinto il ricorso presentato dal *Land Oberösterreich* e dalla Repubblica d'Austria contro la decisione della Commissione.

La sentenza del Tribunale di primo grado è stata impugnata dai ricorrenti, che ne hanno chiesto l'annullamento innanzi alla Corte di Giustizia. A sostegno dei ricorsi, il *Land Oberösterreich* e la Repubblica d'Austria deducevano, oltre al motivo di annullamento attinente al mancato rispetto del

principio del contraddittorio (non avendo la Commissione, a loro parere, proceduto ad un'analisi scientifica completa dei rischi), la violazione dell'art. 95, par. 5, del tce, sottolineando, in particolare, la centralità dell'elemento delle nuove prove scientifiche ai fini dell'adozione delle misure di salvaguardia. Per questa ragione, secondo i ricorrenti, «anche nell'ambito della valutazione del requisito relativo alla sussistenza di un problema specifico dello Stato membro, la questione della coesistenza di coltivazioni geneticamente modificate e di coltivazioni naturali, l'insufficienza della valutazione dei rischi nonché il principio di precauzione non avrebbero dovuto essere ignorati dal Tribunale» (39). Inoltre, per i ricorrenti, la sentenza del Tribunale, laddove fondava l'insussistenza di problemi specifici sul fatto che non fosse stata fornita la prova che sul territorio del *Land Oberösterreich* fossero presenti ogm (40), si sarebbe posta «in contraddizione con l'obbligo di attenersi ad un livello di protezione elevato nell'emanazione, sulla base del detto art. 95, di disposizioni in materia di salute, di sicurezza, di tutela dell'ambiente e di protezione dei consumatori» (41).

Pronunciandosi con la sentenza del 13 settembre 2007, resa nel caso *Austria c. Commissione*, la Corte di giustizia ha confermato la sentenza del Tribunale di primo grado e ha respinto i ricorsi presentati. In particolare, la Corte di Giustizia ha rilevato che la legittimità delle misure nazionali notificate ex art. 95, par. 5, tce, è strettamente connessa alla valutazione delle prove scientifiche dedotte dallo Stato membro notificante. A tale riguardo la decisione della Commissione si basava sul parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (efsa) del 4 luglio 2003, in cui era stata constatata l'assenza di prove scientifiche che dimostrassero l'esistenza di un problema specifico, nonché di elementi scientifici idonei a comprovare l'esistenza di ecosistemi particolari o eccezionali che necessitassero di una valutazione dei rischi distinta da quelle condotte per l'Austria complessivamente o per altre regioni europee simili. Su queste basi, l'efsa si era pronunciata nel senso che i pareri degli organismi scientifici austriaci «non forniva(no) alcuna nuova informazione idonea a inficiare le disposizioni della direttiva 2001/18» (42). Secondo la Corte, pertanto, la sentenza del Tribunale aveva correttamente ripreso le conclusioni della Commissione e dell'efsa, mentre la Repubblica d'Austria non aveva fornito «alcun elemento scientifico che dimostrasse, segnatamente, l'esistenza di ecosistemi "particolari"» (43), né «elementi probatori che consentissero di dubitare della fondatezza delle valutazioni relative all'assenza di prove scientifiche idonee a dimostrare l'esistenza di un problema specifico» (44).

Dopo le sentenze *Land Oberösterreich* e *Austria c. Commissione*, la Corte di Giustizia è tornata a pronunciarsi in merito al problematico confronto tra Stati membri e Commissione in materia di ogm. Rilevano, in particolare, le sentenze dell'8 settembre 2011 e del 6 settembre 2012, richiamate anche dal tar del Lazio nel quadro delle decisioni assunte nei casi *Fidenato* e *Dalla Libera* (45).

Nella sentenza *Monsanto SAS et al. c. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, dell'8 settembre 2011, la Corte di Giustizia contribuisce a chiarire alcune importanti questioni relative all'uso, da parte degli Stati membri, delle clausole di salvaguardia e delle misure di emergenza previste dalla normativa comunitaria rilevante in materia di ogm (46). La Corte specifica, in particolare, che uno Stato membro non può adottare misure di sospensione o di divieto provvisorio dell'utilizzo o dell'immissione in commercio in applicazione dell'art. 23 della direttiva n. 2001/18 con riferimento ad ogm (quali, nel caso di specie, il mais mon 810) autorizzati in quanto sementi a fini di coltivazione in applicazione della direttiva n. 90/220, che siano stati notificati quali prodotti esistenti (alle condizioni enunciate all'art. 20 del regolamento n. 1829/2003) e, successivamente, abbiano formato oggetto di una domanda di rinnovo di autorizzazione in corso di esame. Ricorrendo queste condizioni, infatti, le misure nazionali di sospensione o di divieto provvisorio possono essere adottate solo conformemente all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 (47).

Con la sentenza dell'8 settembre 2011 la Corte di Lussemburgo ha precisato, inoltre, cosa rilevi perché si possa constatare l'esistenza di una situazione che possa comportare, «[in modo] manifesto», un «grave rischio» per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, presupposto necessario ai fini dell'adozione delle misure di emergenza di cui all'art. 34 del regolamento 1829/2003. Secondo la Corte, infatti, il significato da attribuire alle espressioni «[in

modo] manifesto» e «grave rischio» è connesso alla rilevazione di «un serio rischio che ponga a repentaglio in modo manifesto la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente», che «deve essere constatato sulla base di nuovi elementi fondati su dati scientifici attendibili». Misure di tutela adottate in forza dell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Condizione per l'adozione delle misure di emergenza è che esse si fondino su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, tale da dimostrare la necessità di siffatte misure (48).

Nell'ulteriore sentenza del 6 settembre 2012 nel caso *Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, la Corte di Giustizia era stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'articolo 26 bis della direttiva n. 2001/18 (il quale prevede la possibilità, per gli Stati membri, di adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di ogm in altri prodotti) alla luce della raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003, e della successiva raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010, che demanda di fatto agli Stati membri la decisione in merito all'adozione di misure volte ad evitare la presenza involontaria di colture geneticamente modificate nelle colture convenzionali e biologiche (49).

La domanda di pronuncia pregiudiziale era stata presentata dal Consiglio di Stato nell'ambito di una controversia innanzi ad esso pendente tra la *Pioneer Hi Bred Italia Srl* e il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, ed aveva ad oggetto la legittimità di una nota del Ministero in cui si comunicava alla Pioneer l'impossibilità di procedere all'istruttoria della sua richiesta di autorizzazione alla messa in coltura degli ibridi di mais geneticamente modificati, già iscritti nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, nelle more dell'adozione, da parte delle Regioni, di norme atte a garantire la coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e transgeniche (50). I quesiti posti dal Consiglio di Stato erano volti a conoscere, in particolare, se, nel rispetto della normativa comunitaria, la messa in coltura di ogm possa essere oggetto di un'autorizzazione nazionale e se l'art. 26 bis della direttiva n. 2001/18 consenta ad uno Stato membro di opporsi alla messa in coltura sul proprio territorio di tali ogm nelle more dell'adozione di misure di coesistenza.

Pronunciandosi sulla questione, anche con riferimento alla disciplina italiana della materia dettata dal decreto legislativo n. 212 del 2001, di cui si dirà più avanti, la Corte di Giustizia ha affermato che uno Stato membro non è libero di subordinare ad un'autorizzazione nazionale, fondata su considerazioni di tutela della salute o dell'ambiente, la coltivazione di ogm autorizzati in virtù del regolamento n. 1829/2003 ed iscritti nel catalogo comune in applicazione della direttiva n. 2002/53 (51). Al contrario, un divieto o una limitazione della coltivazione di tali prodotti possono essere decisi da uno Stato membro nei casi espressamente previsti dal diritto dell'Unione. Fra tali possibili eccezioni figurano, da un lato, le misure adottate in applicazione dell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 e, dall'altro, le misure di coesistenza prese a titolo dell'art. 26 bis della direttiva n. 2001/18 (52). Con riguardo al primo quesito pregiudiziale, dunque, la Corte ha concluso nel senso che la messa in coltura di ogm (quali le varietà del mais mon 810, oggetto del procedimento) non può essere assoggettata ad una procedura nazionale di autorizzazione quando l'impiego e la commercializzazione di tali varietà sono autorizzati ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 1829/2003 e le medesime varietà sono state iscritte nel catalogo comune previsto dalla direttiva n. 2002/53 (53). Nel rispondere al secondo quesito pregiudiziale, la Corte ha invece sostenuto che l'art. 26 bis della direttiva n. 2001/18 non consente ad uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali ogm nelle more dell'adozione di misure di coesistenza dirette ad evitare la presenza accidentale di ogm in altre colture (54).

L'orientamento espresso in merito all'interpretazione da dare all'art. 26 bis della direttiva n. 2001/18 è stato confermato dalla Corte di Giustizia in un'ordinanza dell'8 maggio 2013, nel caso *Fidenato* (55).

La Corte era stata adita, in via pregiudiziale, dal Tribunale di Pordenone, nell'ambito di un procedimento penale a carico dell'imprenditore agricolo Fidenato, nel quale quest'ultimo era accusato di avere messo a coltura, nella primavera del 2010, la varietà di mais geneticamente modificato mon 810 senza avere ottenuto la previa autorizzazione prescritta dalla legislazione nazionale *ex art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 212 del 2001*. Con riferimento all'autorizzazione prevista da tale norma, la Corte ha affermato che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che «la messa in coltura di ogm quali le varietà del mais mon 810 non può essere assoggettata a una procedura nazionale di autorizzazione quando l'impiego e la commercializzazione di tali varietà sono autorizzati ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 1829/2003 e le medesime varietà sono state iscritte nel catalogo comune previsto dalla direttiva n. 2002/53» (56). Secondo la Corte, inoltre, l'art. 26 *bis* della direttiva n. 2001/18 non può essere interpretato nel senso di consentire ad uno Stato membro di opporsi alla messa in coltura sul suo territorio di tali ogm per il fatto che l'ottenimento di un'autorizzazione nazionale costituirebbe una misura di coesistenza volta ad evitare la presenza involontaria di ogm in altre colture (57).

Il caso dell'imprenditore Fidenato che, a termine della vicenda giudiziaria che lo aveva visto protagonista, ha ripetuto la semina di mais mon 810 nel giugno 2013, è stato oggetto di ulteriori pronunce giurisprudenziali, quale quella del tar del Lazio dell'aprile 2014, che sarà di seguito esaminata.

3. Prosegue il confronto: le sentenze del tar del Lazio dell'aprile 2014 sul divieto di coltivazione del mais Monsanto in Italia alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria.

Si è sopra accennato al decreto interministeriale del 12 luglio 2013 che vieta, all'art. 1, la coltivazione, sul territorio nazionale, di varietà di mais mon 810, provenienti da sementi geneticamente modificate, nelle more dell'adozione di misure comunitarie di cui all'art. 54, comma 3, del regolamento n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 (58), e comunque non oltre diciotto mesi dalla data del provvedimento.

L'immissione in commercio del mais mon 810 era stata autorizzata dalla Commissione europea, su richiesta della Monsanto Europe, con decisione del 22 aprile 1998 (59), fondata sulla direttiva n. 90/220, che, come detto, ha disciplinato la materia dell'emissione deliberata nell'ambiente di ogm fino all'adozione della direttiva n. 2001/18. Avendo la Monsanto Europe, in data 11 luglio 2004, notificato alla Commissione il mais mon 810 quale «prodotto esistente» (60), essa ha potuto continuare ad immettere in commercio il mais mon 810 nonostante l'intervenuta abrogazione della direttiva n. 90/220 (61). Il 4 maggio 2007 la Monsanto ha presentato istanza di rinnovo dell'autorizzazione all'immissione in commercio del mais geneticamente modificato (62), ma nel giugno 2014, a sette anni di distanza, la Commissione non aveva ancora adottato alcuna formale e definitiva determinazione in merito. Tale situazione di *impasse* è dovuta principalmente ai pareri altalenanti resi dall'efsa, l'organo comunitario competente ad esprimersi nel merito sotto l'aspetto scientifico (63). L'efsa, infatti, aveva rilasciato, nel 2009, un parere favorevole al rinnovo dell'autorizzazione, ma, successivamente, aveva assunto una posizione più problematica, alla luce di nuovi considerazioni legate alla valutazione del rischio ambientale (64).

È proprio sulla base di queste considerazioni che i Ministeri della Salute, delle Politiche agricole e dell'Ambiente hanno deciso, con il summenzionato decreto interministeriale del 2013, di vietare la coltivazione del mais mon 810, in quanto «chiaramente suscettibile di presentare un grave rischio per l'agrobiodiversità in mancanza di misure di gestione che siano in grado di limitare questo rischio» (65). Il decreto interministeriale, inoltre, richiama altri studi che hanno messo in evidenza gli impatti dannosi del mais mon 810 su alcune popolazioni animali e sull'ambiente, «con particolare esame degli effetti su organismi non bersaglio e sulla persistenza della tossina Bt nell'ambiente» (66). Si tratta, in particolare, del *dossier* predisposto dal Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (cra) e del parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ispra) del 30 aprile 2013 (67). È sulla base di queste valutazioni tecnico-scientifiche che è stata quindi adottata la sospensione della coltivazione del mais ogm,

dato che il mantenimento della coltura del mais mon 810 senza adeguate misure di gestione «non tutela a sufficienza l'ambiente e la biodiversità» (68).

Non era difficile intuire che tale decreto avrebbe suscitato reazioni sul piano giudiziario. Infatti, il tar del Lazio ha depositato, in data 23 aprile 2014, due sentenze (la n. 04410/2014 sul ricorso n. 10302 del 2013 presentato da Giorgio Fidenato, titolare dell'azienda agricola "In Trois", e la n. 04411/2014 sul ricorso n. 9965 del 2013 presentato da Dalla Libera, titolare dell'Azienda Agricola Silvano Dalla Libera, entrambe site nel territorio della Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia ed attive nella coltivazione del mais) in cui vengono rigettati i ricorsi presentati contro il decreto interministeriale del 12 luglio 2013 (69).

Nelle cause *Fidenato e Dalla Libera* i ricorrenti lamentavano per l'appunto la violazione, ad opera del decreto contestato, di direttive (n. 98/34; n. 2001/18; n. 2002/53) e regolamenti (n. 1829/2003 e n. 1830/2003) comunitari disciplinanti la coltivazione di ogm a scopo sperimentale e commerciale. Di conseguenza sarebbero stati violati per eccesso di potere, per carenza d'istruttoria e per travisamento dei fatti gli artt. 11, 117 comma 1 e 117 comma 2, lett. *a* ed *e*, della Costituzione (disciplinanti, come noto, i rapporti tra ordinamento interno ed ordinamenti sovranazionali), nonché l'art. 267 del tfue, concernente il rinvio pregiudiziale.

Il tar ha proceduto congiuntamente all'esame dei due ricorsi, avendo questi in comune alcuni dei motivi di doglianza adottati avverso il decreto interministeriale impugnato. Nelle proprie sentenze, il tar traccia, prioritariamente, un quadro della normativa, tanto comunitaria che nazionale, che disciplina la materia della coltivazione degli ogm a scopo sperimentale e commerciale, nonché della giurisprudenza intervenuta nel merito, per poi passare ad esaminare i motivi di doglianza dei ricorrenti arrivando a giudicarli infondati alla luce della richiamata normativa e giurisprudenza. Il tar compie, in particolare, un preliminare inquadramento giuridico della disciplina della coltivazione di ogm dettata dalla direttiva n. 2001/18 e dai regolamenti n. 1829/2003 e n. 1830/2003.

Per quanto riguarda la direttiva n. 2001/18, il principio generale che vige in materia è quello della libera circolazione degli ogm, enunciato, a livello europeo, dall'art. 22 della direttiva medesima, secondo cui gli Stati membri non possono «vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di ogm, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della presente direttiva» (70). Unico limite al principio della libertà di circolazione per gli organismi geneticamente modificati — dotati dei requisiti di conformità stabiliti dalla direttiva stessa — è quello previsto dall'art. 23 della direttiva, che introduce, come sopra accennato, una clausola di salvaguardia. In forza di essa uno Stato membro, qualora abbia fondati motivi per ritenere che un ogm (sia in quanto tale che contenuto in un prodotto che risponde ai requisiti di notifica ed autorizzazione per iscritto dettati dalla direttiva stessa) sia rischioso per la salute umana o per l'ambiente, «può temporaneamente limitarne o vietarne l'uso o la vendita sul proprio territorio» (71). Tale valutazione su eventuali rischi ambientali da parte dello Stato deve essere tuttavia supportata da informazioni «nuove o ulteriori», divenute disponibili cioè in un momento successivo rispetto a quello dell'autorizzazione, o da una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche. In caso di rischio grave, inoltre, lo Stato può adottare misure di emergenza, come la sospensione o la cessazione dell'immissione in commercio, provvedendo ad informarne tempestivamente il pubblico. Lo Stato deve altresì dare immediata comunicazione alla Commissione europea e agli altri Stati membri delle azioni intraprese, motivando la propria decisione sulla base di una valutazione di rischi ambientali, indicando se e come le condizioni poste dall'autorizzazione dell'ogm debbano essere modificate, o se ritiene che essa debba essere revocata. Se necessario, infine, lo Stato comunica alla Commissione le nuove o ulteriori informazioni su cui è basata la decisione (72).

Per quanto riguarda gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati la disciplina è dettata, in particolare, dal citato regolamento n. 1829/2003. Questo si propone l'obiettivo di «garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, della salute e del benessere degli animali,

dell'ambiente e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti e mangimi geneticamente modificati, garantendo nel contempo l'efficace funzionamento del mercato interno» (73). A tal fine vengono istituite procedure comunitarie per l'autorizzazione e la vigilanza degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati, e stabilite norme per la loro etichettatura. Prima di venire immessi in commercio sul mercato interno, quindi, gli alimenti e i mangimi che contengono ogm, o che sono costituiti o prodotti a partire da tali organismi, devono essere sottoposti ad una valutazione della sicurezza tramite una procedura comunitaria, prevista dal regolamento stesso. Ai sensi dell'art. 5, le aziende interessate presentano la domanda di autorizzazione all'immissione in commercio all'autorità nazionale competente di uno Stato membro, producendo nel contempo un *dossier* che riporti tutte le informazioni scientifiche disponibili per poter valutare la sicurezza per la salute umana, animale e dell'ambiente. L'autorità nazionale informa di ciò l'efsa, che esprime il proprio parere sulla domanda e ne mette a sua volta al corrente gli altri Stati membri e la Commissione europea, fornendo loro la domanda di autorizzazione accompagnata da eventuali informazioni supplementari fornite dal richiedente. L'efsa mette inoltre a disposizione del pubblico la sintesi del *dossier* predisposto dall'azienda richiedente. Una volta autorizzati conformemente alla procedura qui descritta, i prodotti geneticamente modificati sono legittimamente immessi in commercio, ma lo stesso regolamento n. 1829/2003 prevede, all'art. 34, la possibilità di sospendere o modificare l'autorizzazione concessa nel caso in cui vi sia una possibilità manifesta che tali prodotti comportino «un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente» (74). L'art. 34 autorizza la sospensione o la modifica dell'autorizzazione anche qualora tale necessità emerga da un parere dell'efsa, formulato con le modalità previste dal regolamento (agli artt. 10 e 22). In entrambi i casi vengono adottate misure di emergenza conformemente alle procedure previste agli artt. 53 e 54 del regolamento n. 178/2002.

In particolare, con riferimento alle misure provvisorie, l'art. 54 di quest'ultimo regolamento dispone che uno Stato membro può adottare solo provvisoriamente (75) misure cautelari informando ufficialmente la Commissione europea circa la necessità e l'urgenza di tali misure, e sempre che la Commissione non abbia agito in conformità alle disposizioni di cui all'art. 53 (76). Lo Stato membro ne dà immediata comunicazione agli altri Stati, oltre che alla Commissione. La Commissione europea, entro dieci giorni lavorativi, sottopone la questione al comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali ai fini della proroga, della modificazione o dell'abrogazione delle misure cautelari nazionali (77). In ogni caso, lo Stato membro ha la facoltà, ai sensi del terzo comma dell'art. 53, di lasciare in vigore le proprie misure cautelari provvisorie «fino all'adozione delle misure comunitarie» (78).

È proprio ai sensi del menzionato art. 54 del regolamento n. 178/2002 che sono state fondate le misure di urgenza varate con il decreto interministeriale del 12 luglio 2013 ed oggetto delle summenzionate pronunce del tar, che vietano nel territorio italiano la coltivazione di varietà di mais mon 810 provenienti da sementi geneticamente modificate, alla luce delle rilevanze scientifiche che sottolineavano come esse fossero «chiaramente suscettibili di presentare un grave rischio per l'agrobiodiversità in mancanza di misure di gestione che siano in grado di limitare questo rischio» (79). In particolare, quanto rileva ai fini della decisione del tar nel caso dei ricorsi in esame è la possibilità, prevista dall'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, secondo la procedura di cui all'art. 54 del regolamento n. 178/2002, di adottare delle misure di emergenza consistenti in una sospensione o modifica dell'autorizzazione all'immissione in commercio di ogm, qualora emergano evidenze di rischi per la salute umana o la tutela dell'ambiente.

Proseguendo il suo *excursus* normativo in materia di ogm, il tar richiama anche la disciplina italiana rilevante, ricordando in particolare due atti, il decreto legislativo n. 212 del 2001, relativo alla commercializzazione dei prodotti sementieri, al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e ai relativi controlli (80), e la legge n. 5 del 2005, relativa alla coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (81). Per quanto riguarda il decreto legislativo n. 212 del 2001, esso ha recepito le direttive comunitarie n. 98/95 e n. 98/96, introducendo una procedura di autorizzazione nazionale alla coltivazione di sementi geneticamente modificate, in aggiunta all'autorizzazione comunitaria relativa all'immissione in

commercio. In secondo luogo, viene citata la legge n. 5 del 2005, di conversione del decreto-legge n. 279 del 2004 (82), adottato a sua volta in attuazione della raccomandazione della Commissione europea del 23 luglio 2003 (83). Tale legge definisce il quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, «al fine di non compromettere la biodiversità dell'ambiente naturale e di garantire la libertà di iniziativa economica, il diritto di scelta dei consumatori e la qualità e la tipicità della produzione agroalimentare nazionale» (84). La legge introduce due principi fondamentali in materia di ogm quali la coesistenza tra le colture e la libertà di scelta del consumatore circa il tipo di prodotto da usare (biologico, convenzionale o transgenico). I principi richiamati si realizzano attraverso la separazione delle filiere di produzione, in maniera tale che le varie tipologie di colture siano praticate «senza che l'esercizio di una di esse possa compromettere lo svolgimento delle altre» (85), al fine di «tutarne le peculiarità e le specificità produttive» (86). L'introduzione di colture transgeniche deve quindi avvenire senza pregiudizio per le attività agricole preesistenti e senza comportare per esse l'obbligo di modificare o adeguare le normali tecniche di coltivazione e allevamento (87).

Le legge n. 5 del 2005 ha dunque imposto un obbligo, in capo alle Regioni, di prevedere, attraverso i menzionati piani, la coesistenza tra i vari tipi di colture. A tale proposito è significativo rilevare come l'approccio della coesistenza, perseguito in primo luogo dalla Commissione europea e poi fatto — *alacriter* (88) — proprio dall'Italia, si è imposto dal 2003, andandosi a sostituire a quello che era invece stato fino ad allora il principio guida nell'approccio agli organismi geneticamente modificati: la “segregazione” (89). Di particolare rilevanza appare a tale riguardo il Libro bianco sulla sicurezza alimentare, presentato dalla Commissione europea nel 2000 (90), dal quale emerge come le misure di segregazione nascessero dall'esigenza di soddisfare la richiesta di alimenti esenti da ogm da parte dei consumatori dell'Unione. Le misure si proponevano, appunto, di «segregare» i singoli stadi della filiera di produzione, al fine di poter escludere ogni possibile contaminazione tra prodotti agricoli tradizionali e geneticamente modificati. Questa posizione è stata superata, come detto, da una serie di atti adottati a livello comunitario (la citata raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003) e nazionale (la legge italiana n. 5 del 2005), ma anche da un approccio giurisprudenziale che ha coinvolto la stessa Corte Costituzionale. Non è un caso, quindi, che il tar del Lazio, nelle sentenze *Dalla Libera e Fidenato*, richiami anche la pronuncia della Consulta dell'8 marzo 2006, n. 116, con la quale essa si è espressa sulla coesistenza tra agricoltura tradizionale ed ogm (91).

Dopo aver richiamato la normativa comunitaria e nazionale disciplinante la materia oggetto della controversia, il tar fa poi riferimento a due delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea, sopra menzionate, intervenute nel merito: la sentenza *Monsanto SAS et al. c. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, dell'8 settembre 2011, e la sentenza *Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, del 6 settembre 2012. Mentre la prima viene richiamata dal tar per l'interpretazione, che in essa la Corte ha fornito, del concetto di «grave rischio» per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente — il ricorrere del quale è elemento necessario per l'applicazione delle misure di emergenza di cui all'art. 34 del regolamento 1829/2003 — la sentenza *Pioneer* viene citata con riguardo alla possibilità, sancita dalla Corte, di vietare o limitare la coltivazione di ogm (autorizzati in virtù del regolamento n. 1829/2003 ed iscritti nel catalogo comune in applicazione della direttiva n. 2002/53) per mezzo di misure nazionali adottate in applicazione dell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 e di misure di coesistenza prese a titolo dell'art. 26 *bis* della direttiva n. 2001/18 (92).

È sulla base dell'analisi, qui ripercorsa, del quadro normativo e giurisprudenziale in tema di ogm che il tar giunge alla sua decisione, ritenendo legittimo il decreto interministeriale che vieta — temporaneamente — la coltivazione nel territorio nazionale di varietà di mais mon 810, proveniente da sementi geneticamente modificate. Il Tribunale riconosce infatti, in primo luogo, che il decreto 12 luglio 2013 costituisce una misura di emergenza del genere di quelle previste dall'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, la cui adozione è stata pacificamente ammessa anche dalla citata sentenza della Corte di Giustizia del 6 settembre 2012. È quindi infondata la pretesa

del ricorrente *Fidenato*, che lamentava anzitutto l'impossibilità di assoggettare ad una procedura di autorizzazione la messa a coltura di ogm quando l'impiego e la commercializzazione di tali varietà siano autorizzati ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 1829/2003 ed iscritti nel Catalogo comune delle sementi a norma della direttiva n. 2002/53. Tale pretesa si basa infatti sull'assunto errato che il decreto interministeriale sia l'esito negativo di una procedura di autorizzazione nazionale alla coltivazione degli organismi geneticamente modificati.

Nella sentenza *Fidenato* il tar giudica infondato anche il secondo motivo di doglianza del ricorrente, con cui si contestava il decreto considerandolo come una misura di coesistenza di cui all'art. 26 della direttiva n. 18/2001. Esso è invece, come emerge chiaramente dai richiami normativi giustificativi della sua adozione (art. 54 del regolamento n. 178/2002), una misura di emergenza, non potendo in alcun modo essere annoverato tra le misure di coesistenza. Non ha dunque fondamento la pretesa di illegittimità del decreto sulla base della considerazione che tali misure di coesistenza non consentirebbero allo Stato membro di opporsi alla coltivazione di mais geneticamente modificato. Il decreto non costituisce, infatti, in alcun modo un diniego nazionale alla coltivazione di mais geneticamente modificato, ma solo una misura di emergenza.

Il tar respinge anche l'ulteriore censura dei ricorrenti, comune ad entrambi i ricorsi, ossia quella secondo la quale per l'adozione del decreto non vi sarebbero stati i presupposti previsti dall'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, non essendo stata dimostrata la sussistenza di un rischio grave e manifesto tale da porre a repentaglio la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente, e non essendo stato acclarato tale rischio sulla base di elementi nuovi, fondati su dati scientifici attendibili. Si tratta, per i giudici, di valutazioni incomplete, che non tengono conto dei fatti che hanno giustificato l'adozione del decreto. Come sopra accennato, infatti, la Monsanto Europe afferma di aver maturato il diritto alla coltivazione del mais mon 810 sulla base dell'autorizzazione ad essa rilasciata nel 1998 dalla Commissione europea, ma la normativa su cui si fonda tale autorizzazione è oggi superata da quella attualmente in vigore. Il fatto che, a sette anni di distanza dalla richiesta di rinnovo dell'autorizzazione, ancora nessuna decisione sia stata presa nel merito dalla Commissione, evidenzia poi una problematicità chiaramente connessa con i dubbi espressi dall'efsa, che ha mutato nel tempo la propria posizione fino a sottolineare altri aspetti del rischio ambientale non considerati in precedenza. Su tali basi il Tribunale asserisce quindi che «in simile contesto, non può essere seriamente posto in dubbio che il diffondersi di culture di mais transgenico sulla base di un'autorizzazione risalente nel tempo, la quale non poteva tener conto di una normativa successiva più restrittiva nonché delle problematiche connesse ai rischi ambientali successivamente emerse ed avvalorate dagli studi richiamati nel contestato decreto, le quali avevano in sostanza precluso alla Commissione europea di procedere al rinnovo della citata autorizzazione, poteva rappresentare una situazione di concreto ed attuale pericolo tale da giustificare l'adozione del suddetto decreto» (93).

Nella pronuncia *Dalla Libera* il tar rigetta anche il motivo di ricorso per il quale il decreto violerebbe i principi comunitari del legittimo affidamento, della proporzionalità e della non discriminazione. Data l'incertezza in merito al rinnovo dell'autorizzazione alla coltivazione del mais mon 810 rilasciata alla Monsanto Europe non può infatti ritenersi ingenerato, in capo all'impresa *Dalla Libera*, alcun legittimo affidamento a coltivare il mais geneticamente modificato. Neanche la violazione del principio di proporzionalità viene accolta, in quanto il decreto 12 luglio 2013 «realizza un equo bilanciamento dei contrapposti interessi», avendo una durata massima (diciotto mesi) suscettibile di essere ulteriormente ridotta qualora la Commissione europea non confermasse la sospensione da esso disposta ai sensi dell'art. 54 del regolamento n. 178/2002. Non è poi riconosciuta alcuna discriminazione a danno delle imprese italiane, propense a coltivare e commercializzare il mais mon 810, rispetto ad imprese estere che esportino (senza restrizioni) tale prodotto in Italia. Il decreto è infatti motivato, per il tar, da possibili rischi ambientali connessi con la coltivazione del mais Monsanto: condizione che non si verifica nel caso di importazione da parte di imprese estere, che non coltivano tale varietà di mais geneticamente modificato nel territorio italiano.

Infine, secondo quanto prospettato dal ricorrente *Dalla Libera*, il decreto interministeriale sarebbe in contrasto, oltre che con la normativa comunitaria, anche con la citata sentenza della Corte di Giustizia del 6 settembre 2012. I giudici di Lussemburgo hanno infatti in tale sede negato, alle autorità italiane competenti, la facoltà di opporsi in via generale alla messa a coltura di organismi geneticamente modificati sul territorio nazionale. Il tar ritiene infondata tale censura dedotta dal ricorrente, sottolineando come il decreto disponga solo una «moratoria» della coltivazione di varietà di mais mon 810 nel territorio nazionale, senza in alcun modo aver vietato *tout court* la coltivazione del mais geneticamente modificato. Tale moratoria è infatti esplicitamente circoscritta in un limite temporale massimo, sulla base di quanto sancito da una specifica disposizione comunitaria (l'art. 34 del regolamento n. 1829/2003), non risultando quindi in contrasto con la citata pronuncia del 2012 della Corte di Giustizia.

È appena il caso di ricordare che, più di recente, l'imprenditore agricolo Fidenato ha presentato ricorso al Consiglio di Stato avverso la richiamata sentenza del tar del 23 aprile 2014. In data 12 giugno 2014 il Consiglio di Stato ha rigettato l'istanza sospensiva chiesta dal ricorrente, confermando la decisione del tar del Lazio di bloccare le semine geneticamente modificate in corso nei campi del Friuli Venezia Giulia. Pur rinviando la decisione definitiva nel merito al 4 dicembre 2014, il Consiglio di Stato ha quindi ribadito la validità del divieto, sancito dal decreto interministeriale del 12 luglio 2013, di coltivazione del mais mon 810 sul territorio italiano, fino all'adozione delle misure comunitarie di cui si è detto, e comunque non oltre gennaio 2015.

Le sentenze del tar sin qui commentate sono state salutate, tanto a livello di Istituzioni ministeriali che di associazioni di consumatori ed ambientaliste, come decisioni di fondamentale importanza e come una vittoria del «modello agricolo italiano» (94). Si è da più parti evidenziato con soddisfazione come il tar, confermando il decreto del 12 luglio 2013 con il rigetto di tutti i motivi di ricorso adottati avverso di esso, abbia sostanzialmente validato la scelta dei Ministeri autori del decreto di bloccare la coltivazione del mais geneticamente modificato in Italia. Ma, come si dirà meglio più avanti, si tratta di «successo» temporaneo, tenuto conto dei limiti temporali dell'efficacia del decreto in questione.

Le medesime Autorità ministeriali nazionali hanno sottolineato come sia auspicabile ora, anche in vista del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, perseguire gli stessi obiettivi in sede europea, al fine di dare più autonomia ai singoli Stati con riguardo agli ogm. Ed è in effetti a livello di Unione europea che si sta attualmente spostando il dibattito in merito alla possibilità per gli Stati membri di godere di maggiore libertà di scelta nella decisione relativa alla coltivazione o meno di organismi geneticamente modificati sul proprio territorio nazionale. Significativo è, in tal senso, l'*iter* procedurale che, avviatosi nel 2010 ma a lungo rimasto in fase di stallo, si è di recente riattivato e potrebbe portare all'approvazione di un regolamento che modifica la direttiva n. 2001/18 in materia di ogm, con i limiti e le perplessità che saranno di seguito esaminati.

4. *La proposta di regolamento del 2014 che modifica la direttiva n. 2001/18.*

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, volta a modificare la direttiva n. 2001/18 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di ogm sul loro territorio (95), si propone di fornire una base giuridica, pur all'interno dell'attuale quadro disegnato dal diritto dell'Unione europea nella materia *de qua*, per autorizzare gli Stati membri a vietare o limitare la coltivazione degli ogm, autorizzati a livello comunitario, in tutto il loro territorio o in parte di esso. Va ribadito che tali divieti o limitazioni devono essere giustificati da ragioni diverse da quelle contemplate nella valutazione del rischio ambientale e sanitario, poiché rimane invariato il sistema di autorizzazione già in atto, basato sulla valutazione scientifica dei rischi sanitari e ambientali, nonché sul ruolo e le funzioni attribuiti alla Commissione in conformità alle norme comunitarie vigenti, prima esaminate.

La proposta sottolinea in primo luogo l'esigenza, emersa in molti Stati membri, di porre dei limiti

alla coltivazione degli ogm facendo ricorso sempre più frequente alla clausola di salvaguardia o alle misure di emergenza. Ciò ha messo chiaramente in luce le carenze dell'attuale quadro legislativo in materia di ogm, che non garantisce la necessaria flessibilità agli Stati membri per decidere in merito alla coltivazione di ogm in tutto o parte del proprio territorio nazionale. È proprio al fine di offrire un rimedio in tal senso che la Commissione aveva adottato, il 13 luglio 2010, la proposta in esame, assieme ad altri due documenti facenti parte del cosiddetto “pacchetto ogm”: la comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla libertà degli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate (96), e la raccomandazione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di ogm nelle colture convenzionali e biologiche (di cui si è detto *supra*), che abroga e sostituisce la raccomandazione n. 2003/556 della Commissione del 23 luglio 2003. La raccomandazione del 13 luglio 2010, in particolare, andava nella direzione di una maggiore discrezionalità lasciata agli Stati membri, dal momento che demanda ad essi la decisione in merito all'adozione di misure volte ad evitare la presenza involontaria di colture geneticamente modificate nelle colture convenzionali e biologiche. Il suo campo di applicazione è tuttavia circoscritto alla sola presenza involontaria di ogm nelle colture convenzionali e biologiche, offrendo agli Stati membri margini decisionali più ridotti rispetto ad una modifica complessiva della normativa comunitaria in tema di coltivazione di ogm.

La *ratio* della proposta di regolamento è invece quella di lasciare agli Stati membri più ampio margine di valutazione in merito alla coltivazione degli ogm tenendo conto delle rispettive specificità, con il fine dichiarato di ridurre il ricorso da parte degli Stati membri alle misure di salvaguardia (che, si ribadisce nella proposta, devono basarsi esclusivamente su prove scientifiche nuove o complementari riguardanti la sicurezza ambientale e sanitaria degli ogm), nonché la mole di lavoro — e i conseguenti oneri amministrativi — gravanti sulla Commissione e sull'efsa. Nella proposta in esame si denuncia la tendenza di alcuni Stati membri a fare ricorso strumentale a misure di salvaguardia, e la prassi di invocare la procedura di cui all'art. 114, par. 5, del tfue per vietare o limitare la coltivazione di organismi geneticamente modificati sul loro territorio. Altro obiettivo della proposta è quello di garantire maggiore certezza agli Stati membri che vogliono limitare o vietare la coltivazione degli ogm ed offrire alle parti interessate (agricoltori, produttori, esportatori, importatori di sementi, allevatori, trasformatori di mangimi, consumatori e imprese biotecnologiche) un quadro giuridico più chiaro sulla coltivazione degli ogm nell'Unione al fine di rendere il processo decisionale più prevedibile.

È comunque il caso di ribadire che la facoltà accordata agli Stati membri riguarda solo la coltivazione degli ogm, e non anche l'immissione in commercio e l'importazione, che continueranno liberamente nel quadro del mercato interno e dei relativi obblighi internazionali dell'Unione. Ciò in quanto, come affermato dal considerando n. 5 della proposta, «l'esperienza ha dimostrato che la coltivazione degli ogm è una questione trattata in modo più approfondito dagli Stati membri, a livello centrale o a livello regionale e locale. Contrariamente a quanto attiene alle questioni relative all'immissione in commercio e all'importazione degli ogm, che devono continuare ad essere disciplinate a livello di ue al fine di conservare il mercato interno, è stato riconosciuto che la coltivazione è un tema con una forte connotazione locale/regionale. In conformità all'art. 2, par. 2, del tfue, gli Stati membri devono dunque poter avere la possibilità di adottare norme relative alla coltivazione effettiva degli ogm sul loro territorio dopo che per l'ogm è stata rilasciata l'autorizzazione all'immissione in commercio dell'ue» (97). La proposta, inoltre, non affronta il problema della presenza involontaria di ogm in colture convenzionali o biologiche. Il considerando n. 6 chiarisce infatti che nulla muta con riguardo alle misure che gli Stati membri sono autorizzati a prendere «a norma dell'art. 26 *bis* della direttiva n. 2001/18 per evitare la presenza involontaria di ogm in altri prodotti» (98).

Passando ad esaminare i contenuti della proposta, questa è volta a modificare la direttiva n. 2001/18 essenzialmente inserendo in essa un nuovo art. 26 *ter*. Detto articolo attribuisce agli Stati membri la facoltà di «adottare misure che limitano o vietano in tutto il loro territorio o in parte di

esso la coltivazione di tutti o di determinati ogm autorizzati a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento n. 1829/2003 e costituiti da varietà geneticamente modificate immesse in commercio a norma della pertinente legislazione ue sulla commercializzazione delle sementi e dei materiali di moltiplicazione delle piante». Ciò a condizione che «tali misure siano basate su motivazioni diverse da quelle legate alla valutazione degli effetti negativi sulla salute e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata o dall'immissione in commercio di ogm» (lett. a) e «siano conformi ai trattati» (lett. b). Pertanto la proposta consente agli Stati membri, come detto, di limitare o vietare la coltivazione degli ogm autorizzati dall'Unione su tutto il territorio nazionale o parte di esso, per motivi diversi da quelli previsti nella valutazione del rischio ambientale nel quadro del sistema comunitario di autorizzazioni. Gli ogm ai quali è applicabile la proposta sono quelli autorizzati per la coltivazione a norma della direttiva n. 2001/18 e del regolamento n. 1829/2003, quindi gli ogm destinati ad essere usati quali materiali di base per la successiva produzione di alimenti e mangimi. La proposta, inoltre, si applica alla coltivazione di tutte le varietà di sementi e materiali di moltiplicazione delle piante immesse in commercio a norma della legislazione comunitaria pertinente.

La proposta definisce una serie di condizioni alle quali viene subordinata l'adozione dei limiti e dei divieti nazionali. Innanzitutto, le misure nazionali dovranno essere assunte per motivi diversi da quelli già previsti dalle norme comunitarie nel quadro della valutazione degli effetti negativi sulla salute e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata o dall'immissione in commercio di ogm (99).

In secondo luogo, le misure nazionali devono essere conformi al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, in particolare per quanto concerne il principio di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali e le disposizioni relative alle restrizioni quantitative agli scambi tra Stati membri. Le misure nazionali dovranno inoltre rispettare gli obblighi internazionali dell'Unione europea, in particolare quelli nel quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (omc).

Al riguardo è appena il caso di ricordare, con specifico riferimento ai profili di sicurezza alimentare connessi all'immissione in commercio di ogm, che l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo sps), allegato all'Accordo istitutivo dell'omc aperto alla firma a Marrakech il 15 aprile 1994, nel prevedere la possibilità per i membri dell'omc (tra cui l'Unione europea) di adottare misure volte a proteggere la salute umana, animale e vegetale dai rischi derivanti dalla diffusione di malattie e dal consumo di alimenti, bevande e mangimi contenenti sostanze nocive e agenti patogeni, ne limita tuttavia l'applicazione alla condizione che dette misure siano necessarie rispetto allo scopo perseguito, siano basate su criteri scientifici e non siano mantenute in assenza di sufficienti prove scientifiche (100). Le limitazioni previste sono essenzialmente volte ad evitare che, dietro l'adozione di misure sanitarie e fitosanitarie, si celino restrizioni al commercio internazionale, tali da ridurre o pregiudicare gli scambi commerciali internazionali di determinati prodotti.

Il problematico contemperamento delle contrapposte esigenze del libero commercio, da un lato, e della tutela dell'ambiente e della salute umana, dall'altro, è stato peraltro oggetto di una significativa controversia tra Stati Uniti d'America ed Unione europea in materia di ogm. Nel 2006 il *panel* dell'omc si è infatti pronunciato su un ricorso, proposto nel 2003 dagli Stati Uniti e da altri Paesi, contro la moratoria comunitaria, applicata dal 1998 al 2003, sull'immissione in commercio di ogm. Il *panel* ha concluso nel senso che tale moratoria costituiva una barriera commerciale illegittima, in quanto protrattasi oltre i termini previsti dall'Accordo sps e non basata su una valutazione del rischio sufficientemente esaustiva. Gli Stati Uniti contestavano, inoltre, la compatibilità, con le regole dell'omc, delle misure di sospensione dell'importazione di ogm adottate da sei Stati membri dell'Unione europea (101). Il *panel* dell'omc ha giudicato ingiustificate le misure nazionali di sospensione delle importazioni, data l'inadeguata procedura di *risk assessment* fornita a loro motivazione, e ha ritenuto tali misure incompatibili con gli impegni presi dalle istituzioni comunitarie in sede di omc.

Alla luce della vicenda qui ricordata, non può non rilevarsi un'incongruenza tra la facoltà, lasciata agli Stati membri dalla proposta di regolamento in esame, di limitare o vietare la coltivazione di ogm sul proprio territorio nazionale, e la condizione, per poter esercitare tale facoltà, del rispetto degli obblighi internazionali assunti dall'Unione europea in seno all'omc. Uno Stato membro dell'Unione europea potrebbe trovarsi nella condizione di aver deciso, per ragioni diverse dalla valutazione del rischio ambientale e sanitario, un divieto di coltivazione di ogm sul proprio territorio, ma di non poter coerentemente decidere, per le stesse ragioni, un divieto di importazione e commercializzazione di ogm. Infatti, misure nazionali di sospensione dell'importazione di ogm, non giustificate da una valutazione del rischio in linea con la disciplina dettata dall'Accordo sps, possono facilmente essere considerate, come già avvenuto nel caso riportato, contrarie agli impegni assunti dall'Unione europea — e dagli Stati stessi — in sede di omc, in quanto costituenti un'illegittima restrizione agli scambi e, quindi, una distorsione del commercio internazionale.

Tornando all'analisi della proposta di regolamento, questa prevede altresì che gli Stati membri, che vogliano adottare i limiti e i divieti alla coltivazione di ogm, dovranno comunicare le relative misure nazionali «alla Commissione e agli altri Stati membri un mese prima della loro adozione, a fini informativi», in deroga alla direttiva n. 98/34. Pertanto, diversamente da quanto previsto dalla esistente clausola di salvaguardia, le decisioni degli Stati membri in merito all'adozione delle misure in oggetto non dovranno essere autorizzate dalla Commissione, ma, come detto, dovranno essere comunicate alla Commissione e agli altri Stati membri, unitamente alle relative motivazioni. Ciò per rispondere ad una delle preoccupazioni fondamentali che hanno condotto alla proposta di regolamento, ossia scongiurare l'utilizzo massiccio della clausola di salvaguardia o delle misure di emergenza da parte degli Stati membri, che ha finora causato un aumento del carico di lavoro gravante sulla Commissione e sull'efsa.

Le novità sin qui descritte troveranno attuazione a condizione che la proposta di regolamento sia adottata. Si tratta di un esito non scontato, a giudicare dal travagliato *iter* che essa ha sin qui seguito (102). Si ricorda infatti che la proposta in esame è stata presentata dalla Commissione europea il 13 luglio 2010 e trasmessa al Consiglio ed al Parlamento europeo il 14 luglio 2010. Il 14 ottobre 2010 è stata avviata dal Consiglio Ambiente la discussione della proposta. In quella sede sono state richieste alcune precisazioni per garantire che il progetto di normativa fosse effettivamente praticabile e giuridicamente corretto. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato, il 9 dicembre 2010, un parere sulla proposta, con 169 voti favorevoli, 12 voti contrari e 12 astensioni. Da esso è emerso come la questione dell'uso degli ogm nell'agricoltura europea sollevi notevoli dubbi. Per tale motivo, il Comitato ha valutato positivamente l'intenzione della Commissione di affrontare questioni delicate come la libertà degli Stati membri di decidere sugli ogm, al fine di arrivare ad una soluzione praticabile, e di promuovere un quadro europeo compatibile con il corretto funzionamento del mercato interno. Nel parere viene inoltre ritenuto opportuno un ulteriore chiarimento in merito alla base giuridica della proposta e alla compatibilità degli eventuali divieti degli Stati membri sulla base dell'art. 26-*ter* con le regole del mercato interno dell'Unione europea, con le norme commerciali dell'omc e con altri obblighi giuridici internazionali.

Anche il Comitato delle Regioni ha adottato, in data 9 gennaio 2011, un parere sulla proposta che, pur dimostrando un atteggiamento tendenzialmente favorevole, ha evidenziato alcune problematiche, ritenute importanti nell'ambito di un disegno di modifica dell'attuale normativa dettata dalla direttiva n. 2001/18. Tra queste rilevano l'insufficienza delle norme in vigore relative all'etichettatura dei «prodotti derivati da ogm», e cioè dei prodotti alimentari, nonché l'impatto negativo delle coltivazioni ogm sulle colture convenzionali o biologiche e sulle politiche di sviluppo rurale. Nel proprio parere il Comitato delle Regioni ha inoltre sottolineato la necessità di una più stretta collaborazione tra l'efsa e le autorità nazionali e regionali competenti in materia di coltivazione degli ogm. Si è poi proceduto, in sede di Consiglio Ambiente del 14 marzo 2011, ad uno scambio di opinioni sull'elenco dei motivi indicati dalla proposta di regolamento che permetterebbero agli Stati membri di limitare la coltivazione degli ogm sul loro territorio. Alcune delegazioni hanno espresso dubbi quanto alla compatibilità giuridica di alcuni dei motivi contenuti

nell'elenco in parola, mentre altre hanno auspicato l'inserimento nel testo della proposta di un elenco non esaustivo di motivazioni per le restrizioni nazionali. È inoltre stato richiesto di ricomprendere, nell'elenco in questione, le esigenze di protezione della biodiversità e delle strutture agricole, dei fattori socioeconomici e delle nuove conoscenze scientifiche sui rischi legati alla coltivazione degli ogm. Ulteriori perplessità sono state sollevate sia dal Consiglio Ambiente del 21 giugno 2011 — in merito alla conformità delle misure previste dalla proposta di regolamento con le norme del mercato interno e con quelle dell'omc, ritenute bisognose di ulteriori riflessioni ed analisi — che dal Parlamento europeo, che ha comunque adottato una posizione in prima lettura sulla proposta il 5 luglio 2011.

Sulla scorta di quanto emerso nelle varie sedi istituzionali comunitarie, il 2 marzo 2012 la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea ha avanzato una proposta di compromesso riveduta, in vista di un accordo politico del Consiglio in prima lettura. Il testo è stato esaminato e discusso, a livello di Consiglio, durante le Presidenze che si sono succedute, ma da tale discussione è emersa una minoranza di blocco che ha di fatto impedito l'approvazione della proposta. A sua volta la presidenza danese ha preparato un altro testo di compromesso, elaborato alla luce delle discussioni svolte, e che accoglie diversi emendamenti adottati dal Parlamento europeo in prima lettura nel luglio 2011. Si tratta in particolare di modifiche consistenti nell'inserimento di riferimenti alla libertà di scelta degli agricoltori, alla necessità di evitare la presenza di ogm in prodotti specifici o particolari come possibile motivazione per l'adozione di misure nazionali restrittive, nonché all'opportunità di confermare che le misure adottate ai sensi della direttiva non avrebbero influenzato la coltivazione di sementi non geneticamente modificate conformi alle disposizioni della normativa comunitaria in vigore (103).

In sede di Consiglio Ambiente del 9 marzo 2012 si è discussa la proposta modificata, ma non è stato raggiunto alcun accordo, date le preoccupazioni espresse da alcuni Stati membri circa possibili sovrapposizioni e incongruenze tra la procedura comunitaria di valutazione del rischio e le misure ambientali adottate a livello nazionale. Il Consiglio ha esaminato nuovamente la proposta il 12 giugno 2012, ma un accordo politico sul fascicolo ogm non è risultato possibile, come emerge dalle Conclusioni della Presidenza. Il testo è però ora di nuovo all'ordine del giorno, dal momento che la Presidenza greca ha recentemente presentato una nuova proposta di compromesso (104). Dopo quasi due anni di stallo, e su sollecitazione di diversi Stati membri, il Consiglio Ambiente del 3 marzo 2014 ha tenuto un dibattito pubblico ed uno scambio di opinioni sulla proposta di modifica della direttiva n. 2001/18. In tale sede è stata valutata positivamente tale proposta, ritenuta una base valida per riprendere le discussioni. Come emerge dalle Conclusioni di tale Consiglio, infatti, a seguito di uno scambio di opinioni, gli Stati membri hanno confermato la loro volontà di riaprire la discussione su questa proposta legislativa, partendo dal testo di compromesso della Presidenza. È stato convocato un primo gruppo di lavoro a tal fine il 13 marzo 2014. Nelle Conclusioni del Consiglio Ambiente del 3 marzo 2014 si è inoltre auspicato il raggiungimento di un accordo politico nell'ambito della Presidenza greca, e l'adozione della proposta per la fine del 2014.

L'auspicato accordo politico è stato infine raggiunto, dai Ministri dell'ambiente dei ventotto Stati membri, in occasione del Consiglio Ambiente tenutosi a Lussemburgo il 12 giugno 2014. Spetta quindi ora alla Presidenza italiana portare a conclusione l'*iter* normativo della proposta.

5. Conclusioni.

La discussione in atto sulla proposta di regolamento che modifica la direttiva n. 2001/18 rivela chiaramente la rinnovata attenzione prestata, dagli Stati membri e dalle Istituzioni dell'Unione, alle problematiche connesse agli ogm ed alla possibilità per gli Stati medesimi di limitare o vietare la loro coltivazione sul territorio nazionale. Resta comunque da chiedersi quale siano le reali ragioni, e le concrete finalità, del dibattito in corso.

È anzitutto difficile negare che le preoccupazioni alla base del dibattito comunitario siano legate,

più che a considerazioni di ordine ambientale e sanitario, a valutazioni di natura commerciale ed alla correlata esigenza di evitare che i prodotti geneticamente modificati entrino in concorrenza con i prodotti più «tipici» dell'agricoltura tradizionale. Basti ricordare che, di recente, anche il Parlamento italiano ha considerato la coltivazione di ogm alla stregua di una discutibile scelta strategica per l'agricoltura italiana, perché non in linea con le politiche commerciali fondate sulla difesa del *made in Italy*. Sono, pertanto, valutazioni di ordine economico che muovono gli Stati a richiedere (e, soprattutto, la Commissione europea a concedere) maggiore autonomia. Si tratta di valutazioni di sicura rilevanza, ma che dovrebbero accompagnarsi ad un'obiettiva riflessione in merito alla *vexata quaestio* della potenziale nocività degli ogm. La questione non è nuova a livello comunitario. Basti pensare alla richiamata evoluzione che si è avuta, nel corso degli ultimi anni, da un approccio improntato alla «segregazione» dei prodotti geneticamente modificati a quello della coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica. Allo stesso modo, da più parti si auspica la rivalutazione del principio di precauzione, secondo cui, come noto, nel caso in cui non vi siano certezze sulla nocività di un prodotto, è comunque necessario privilegiare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute umana. A meno di non voler necessariamente considerare tale principio come un ostacolo alle prospettive di sviluppo industriale e commerciale.

Se, quindi, qualcosa si sta muovendo sul fronte dell'Unione europea, come si è fin qui visto, si tratta però sempre di iniziative che partono dagli Stati membri (in sede di Consiglio, oltre che a livello di normative nazionali o regionali — per il ristretto ambito di azione che la normativa comunitaria in materia di ogm lascia loro) o dal Parlamento europeo, ma che si sono finora scontrate con una ferma opposizione della Commissione europea qualora fossero in discussione modifiche più sostanziali alla disciplina in materia di ogm. La Commissione europea ha, infatti, come si è visto sopra, storicamente assunto una posizione di apertura agli organismi geneticamente modificati. È dunque difficile che essa possa cambiare posizione, come dimostra anche l'interrogazione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2014. In tale occasione il Parlamento europeo, esprimendo preoccupazione e contrarietà verso la possibile autorizzazione alla coltivazione del mais geneticamente modificato da parte della Commissione europea, ha auspicato una modifica della direttiva n. 2001/18 nel senso di consentire agli Stati membri il diritto di vietare sul proprio territorio la coltivazione di ogm. Esso ha dunque chiesto alla Commissione europea di fornire un parere circa la possibilità di modificare la suddetta direttiva al fine di «garantire la salute dei cittadini dell'Unione, la sicurezza degli alimenti commercializzati all'interno del mercato unico e il rispetto del principio di precauzione» (105).

La risposta della Commissione europea è stata chiara nel ribadire come sia già prevista dalla vigente legislazione in materia di ogm una valutazione del rischio obbligatoria caso per caso per ciascuna domanda di immissione in commercio. Pertanto, un ogm può essere autorizzato alla coltivazione nell'Unione europea solo dopo essere stato sottoposto ad una valutazione del rischio per quanto concerne la salute umana e animale e l'ambiente «sulla base dei requisiti rigorosi previsti dalla direttiva n. 2001/18 che fa esplicito riferimento al principio di precauzione». Secondo la Commissione, inoltre, «degli eventuali aspetti aleatori nonché degli effetti potenziali di lungo periodo si tiene conto nella fase di valutazione del rischio che precede la presentazione di una decisione agli Stati membri per approvazione» (106). Questa risposta sembra non convincere molti osservatori, secondo cui sarebbe invece opportuno considerare la possibilità di adottare delle misure di protezione anche qualora il rischio emerga in un secondo momento, o non vi siano evidenze scientifiche della non pericolosità di un prodotto geneticamente modificato.

Va poi rilevato che, in attesa di vedere se il progetto di regolamento che modifica la direttiva n. 2001/18 andrà effettivamente in porto ed in quali termini riuscirà a garantire l'effettiva possibilità per i singoli Stati di ritagliarsi un margine di autonomia in merito alla decisione di vietare o meno la coltivazione di ogm sul proprio territorio nazionale, è difficile negare che la posizione della Commissione europea — cioè dell'Istituzione che rappresenta l'Unione — risulti, ancora una volta, più attenta alla promozione della libertà di iniziativa economica che non alla difesa della salute delle persone e la tutela dell'ambiente. Nel tentativo di contemperare le diverse esigenze di interesse generale, l'azione della Comunità europea prima, e dell'Unione europea poi, sembra

avere costantemente privilegiato le ripercussioni positive della biotecnologia e dell'ingegneria genetica sullo sviluppo industriale e commerciale comunitario. In questa prospettiva, le persistenti difficoltà di "sopravvivenza" del principio di precauzione, in nome della necessità del progresso tecnologico a fini industriali e commerciali, sembrano confermare la centralità attribuita dal legislatore comunitario alla costruzione del mercato unico europeo e alla promozione della liberalizzazione degli scambi e della libera concorrenza.

La tutela di esigenze diverse da quelle puramente commerciali renderebbe invece necessario operare una modifica più incisiva della disciplina dell'Unione europea in materia di ogm, tale da rafforzare la procedura di valutazione dei rischi e garantire il diritto degli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di ogm sul proprio territorio, per ragioni di tutela ambientale o della salute, anche in modo non temporaneo.

Proprio a questo riguardo occorre rilevare, da ultimo, come siano i medesimi limiti di ordine temporale ad inficiare la rilevanza pratica delle sentenze del tar rese nei casi *Fidenato* e *Dalla Libera*, che hanno confutato tutte le motivazioni dei ricorrenti avverso il decreto interministeriale del 12 luglio 2013, validando la scelta con esso compiuta di vietare la coltivazione del mais Monsanto in Italia. Le pronunce prima esaminate, infatti, sono indubbiamente apprezzabili per il rigore argomentativo con cui riaffermano il principio di precauzione come principio cardine per un corretto approccio al tema delle biotecnologie. La posizione del tar è chiaramente improntata all'idea che qualora non vi siano evidenze scientifiche in merito alla non pericolosità degli ogm, debbano essere prese le adeguate misure protettive senza dover attendere che vengano provate la realtà e la gravità dei rischi per la salute delle persone. Al di là dei commenti politici che le hanno accompagnate, però, è doveroso sottolineare un fondamentale dato giuridico: il decreto ministeriale in oggetto, di cui la pronuncia del tar ha confermato la validità rigettando il ricorso contro di esso proposto, ha una validità limitata nel tempo. È infatti esplicitamente stabilito come esso sia valido fino all'adozione delle misure previste dal regolamento n. 178/2002, all'art. 54, comma 3, e in ogni caso per un periodo massimo di diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore. Si tratta di misure d'urgenza, legittimamente approvate ai sensi dell'art. 54 del regolamento n. 178/2002, essendo state evidenziate conseguenze negative per l'ambiente e la biodiversità, individuate anche da recenti studi dell'efsa, con riguardo alla varietà di mais mon 810. È dunque solo una misura «tampon», che non risolve certo alla radice il problema della coltivazione di prodotti geneticamente modificati nel territorio italiano e di altri Stati.

Note:

(1) Si tratta della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2010, che modifica la direttiva 2001/18 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di ogm sul loro territorio, (documento com(2010) 375 def.).

Come noto, la direttiva n. 2001/18 del 12 marzo 2001 concerne l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (in guce L 106 del 17 aprile 2001, p. 1 ss.).

(2) Secondo l'articolo 26 ter, lett. a), della proposta, infatti, i limiti ed i divieti potranno essere adottati a condizione che «siano basat(i) su motivazioni diverse da quelle legate alla valutazione degli effetti negativi sulla salute e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata o dall'immissione in commercio di ogm». È il caso di rilevare che la proposta di regolamento ha già suscitato perplessità e critiche da parte di alcune associazioni di categoria: secondo l'Associazione Italiana per l'Agricoltura Biologica, la Federbio e l'Associazione per l'Agricoltura Biodinamica, in particolare, «dietro alla maggiore flessibilità (si cela, N.d.R.) una vera e propria trappola», dal momento che «si potrà esercitare il divieto, infatti, solo se lo Stato è in grado di dimostrare che esistono motivi di impedimento diversi da quelli ambientali e relativi alla salute». Anche per Legambiente, pur trattandosi «di un primo passo nella giusta direzione», «non mancano alcuni inciampi» (cfr. il Corriere della Sera del 12 giugno 2014, p. 20, ogm, ogni governo sarà libero di proibirli «Vittoria del no»).

(3) Il riferimento è all'articolo 23 della summenzionata direttiva n. 2001/18 ed all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (in guce L 268 del 18 ottobre 2003, p. 1 ss.).

(4) Gli Stati in questione sono Austria, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo,

Polonia e Ungheria.

(5) Legge n. 2014-567 del 2 giugno 2014 relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié, in jorf n. 0127 del 3 giugno 2014, p. 9208 ss. La legge è costituita da un articolo unico, che recita, al suo primo comma: «La mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié est interdite». Il secondo comma, dopo aver individuato le autorità amministrative responsabili del rispetto del divieto di coltivazione del mais geneticamente modificato, sancisce che «En cas de non-respect de cette interdiction, l'autorité administrative peut ordonner la destruction des cultures concernées». Sulla vicenda francese si tornerà nel seguito della trattazione con riferimento, in particolare, alle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea Greenpeace, del 21 marzo 2000, e Monsanto SAS et al. c. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, dell'8 settembre 2011.

(6) Decreto 12 luglio 2013 del Ministro della Salute di concerto con il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, recante «Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento n. 178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato mon 810», in Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2013.

(7) Come noto, in ambito comunitario, il dibattito in materia ha condotto, tra il 1998 ed il 2003, all'adozione di una moratoria sugli ogm ed al successivo contenzioso tra Unione europea e Stati Uniti d'America innanzi agli organi dell'Organizzazione mondiale del commercio (omc), su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione. Per la ricostruzione di tale dibattito, nonché delle sue implicazioni giuridiche e politiche, con riferimento all'arco temporale considerato, si rimanda a L. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004.

(8) Questa posizione traspare chiaramente fin dalla comunicazione della Commissione europea del 1° giugno 1994, recante «La biotecnologia e il libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione: preparare i prossimi sviluppi» (documento com(94) 219, in guce C 276 del 3 ottobre 1994, p. 1 ss.), nella quale viene significativamente sottolineata l'opportunità di stabilire regole flessibili e procedure semplificate per disciplinare il settore delle biotecnologie.

(9) Con riguardo alle fonti primarie viene in rilievo, in particolare, l'art. 95, parr. 4-6, del tce, oggi art. 114, parr. 4-6, del tfue. Questa disposizione stabilisce che, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro possa introdurre disposizioni nazionali «fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione». In tal caso, lo Stato notifica le disposizioni in parola alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse. Spetta alla Commissione, entro sei mesi dalla notifica, approvare o respingere le disposizioni nazionali in questione. In mancanza di decisione della Commissione entro il termine dei sei mesi, le disposizioni nazionali sono considerate approvate. Ai sensi del par. 6, inoltre, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il termine suddetto può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi «se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana».

(10) In merito alla normativa comunitaria di diritto derivato, occorre menzionare, innanzitutto, la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 16 della direttiva n. 90/220 del Consiglio del 23 aprile 1990 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in guce L 117 dell'8 maggio 1990, p. 15 ss. Come noto la direttiva del '90 è stata abrogata e sostituita dalla citata direttiva n. 2001/18, che costituisce a tutt'oggi la normativa quadro in materia di ogm e che contiene un'analoga clausola di salvaguardia all'articolo 23. Un'ulteriore clausola di salvaguardia è prevista dall'articolo 12 del regolamento n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari (in guce L 43 del 14 febbraio 1997, p. 1 ss.), che viene in rilievo nella sentenza della Corte di Giustizia Monsanto del 2003, di cui si dirà tra breve. La possibilità, per gli Stati membri, di adottare misure di emergenza nella materia de qua è poi regolata dagli articoli 54 del regolamento 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 (che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in guce L 31 del 1° febbraio 2002, p. 1 ss.) e dall'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, sui quali si ritornerà più diffusamente nel seguito della trattazione, con riguardo ai casi Fidenato e Dalla Libera.

(11) Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 21 marzo 2000, causa C-6/99, Association Greenpeace France et al. c. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et al., in Raccolta, p. I-1651 ss. Sulla sentenza Greenpeace si vedano, tra gli altri, I. Canfora, La procedura per l'immissione in commercio diogme il principio di precauzione, in Dir. giur. agr. amb., 2001, p. 375 ss.; L. Costato, ogmora tocca alla Corte, in Riv. dir. agrario, II, 2000, p. 124 ss.; A. Gratani, La tutela della salute e il rispetto del principio precauzionale a livello comunitario. Quando le autorità nazionali possono impedire la circolazione diogmall'interno del proprio territorio, in Riv. giur. ambiente, n. 3-4, 2000, pp. 457-477; A. Mastromatteo, A Lost Opportunity for European Regulation of Genetically Modified Organism, in Eur. Law Rev., n. 4, 2000, pp. 425-432; R. Pavoni, Misure unilaterali di precauzione, prove scientifiche e autorizzazioni comunitarie al commercio di organismi geneticamente modificati: riflessioni a margine del caso Greenpeace, in Dir. com. scambi internaz., 2000, p. 733 ss.

(12) Decisione n. 97/98 della Commissione del 23 gennaio 1997, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L.) sottoposto a una modificazione combinata che garantisce proprietà insetticide conferite dal gene della Bt-endotossina e una maggiore tolleranza all'erbicida glufosinato-ammonio ai sensi della direttiva n. 90/220, in guce L 31 del 1° febbraio 1997, p. 69 ss.

(13) In particolare, per Greenpeace e gli altri quattro ricorrenti (i cui ricorsi erano stati riuniti dal Conseil d'État), l'illegittimità del decreto 5 febbraio 1998 sarebbe derivata dall'illegittimità, invocata in via incidentale, del decreto 4 febbraio 1997, sulla base del quale il decreto de quo era stato adottato.

(14) Secondo la procedura dettata dall'abrogata direttiva n. 90/220, prima di immettere un ogm o una combinazione di ogm sul mercato o prima di includerli in un prodotto, spettava al fabbricante o all'importatore presentare una notifica all'autorità competente dello Stato membro dove i suddetti prodotti erano immessi sul mercato per la prima volta. La notifica doveva contenere, ai sensi dell'art. 11, n. 1, tutte le informazioni sui dati e sui risultati ottenuti da emissioni effettuate a scopo di ricerca e sviluppo riguardanti gli ecosistemi interessati dall'uso del prodotto, nonché una valutazione del rischio per la salute umana e l'ambiente collegato con l'ogm o una combinazione di ogm contenuti nel prodotto. L'autorità nazionale competente esaminava la conformità della notifica con le disposizioni della direttiva (in particolare l'adeguatezza della valutazione dei rischi e delle precauzioni raccomandate per un uso sicuro del prodotto) e, entro novanta giorni dal ricevimento della notifica, trasmetteva il fascicolo alla Commissione con parere favorevole, o respingeva la notifica informandone il notificante. In caso di parere favorevole, il fascicolo trasmesso alla Commissione doveva comprendere una sintesi della notifica e una dichiarazione delle condizioni in cui l'autorità competente proponeva di consentire l'immissione sul mercato del prodotto. Nella prima ipotesi, la Commissione trasmetteva a sua volta il fascicolo ricevuto alle competenti autorità degli altri Stati membri, che potevano sollevare un'obiezione motivata. In mancanza di qualsiasi indicazione contraria di un altro Stato membro, l'art. 13, n. 2, sanciva che «l'autorità competente dà il suo consenso scritto alla notifica in modo che il prodotto possa essere immesso sul mercato e ne informa gli altri Stati membri e la Commissione». Se invece uno Stato presentava un'obiezione, e se le autorità competenti interessate non riuscivano a raggiungere un accordo, la Commissione prendeva una decisione, anche nel senso di autorizzare la commercializzazione, in conformità alla procedura di comitato di cui all'art. 21 della direttiva 90/220. In questo caso, ai sensi dell'art. 13, n. 4, della direttiva n. 90/220, se la Commissione aveva adottato una decisione favorevole, l'autorità competente che aveva ricevuto la notifica originale dava il suo consenso scritto alla notifica in modo che il prodotto potesse essere immesso sul mercato e ne informava gli altri Stati membri e la Commissione. È proprio in merito alle disposizioni di cui all'art. 13, ora menzionato, che il Conseil d'État poneva il primo quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Esso chiedeva, in particolare, se le disposizioni della direttiva n. 90/220 fossero da interpretarsi nel senso che, qualora a seguito della trasmissione alla Commissione di una domanda di immissione in commercio di un ogm, nessuno Stato membro avesse mosso obiezioni (ex art. 13, n. 2), ovvero qualora la Commissione avesse adottato una decisione favorevole (ex art. 13, n. 4), la competente autorità nazionale che aveva trasmesso la domanda, con parere favorevole, alla Commissione, fosse tenuta a rilasciare il «consenso scritto» (che permette l'immissione in commercio del prodotto), o se tale autorità conservasse il potere discrezionale di negare il consenso.

- (15) La Corte specifica, in particolare, che «tanto l'uso, nella versione francese dell'art. 13, nn. 2 e 4, della direttiva 90/220, dell'indicativo presente, quanto la costruzione dei periodi di tale norma indicano in maniera chiara ed inequivoca che lo Stato membro interessato ha l'obbligo di prestare il proprio consenso» (punto 28 della motivazione).
- (16) Cfr. il punto 39 della motivazione.
- (17) Cfr. il punto 45 della motivazione.
- (18) Cfr. il punto 46 della motivazione.
- (19) Cfr. i punti 50 e 51 della motivazione.
- (20) Cfr. il punto 57 della motivazione.
- (21) Cfr. il punto 56 della motivazione.
- (22) Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 9 settembre 2003, causa C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia S.p.A. et al. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri et al., in Raccolta, p. I-8105 ss. Per un commento nel merito si vedano, tra i tanti, A. Barone, Organismi geneticamente modificati e precauzione: il rischio alimentare tra diritto comunitario e diritto interno, in Foro. it., IV, 2004, p. 248 ss.; F. Bruno, Giudici e biotecnologie: la sentenza Monsanto II, in Agricoltura, istituzioni, mercati, n. 1, 2004, pp. 147-160; M. Fonte, Organismi geneticamente modificati: monopolio e diritti, Milano, 2004; L. Marini, La «sostanziale equivalenza» dei prodotti alimentari geneticamente modificati alla luce della sentenza Monsanto e degli sviluppi della normativa comunitaria, in Dir. comm. int., v. 17, n. 4, 2003, pp. 854-863; F. Rossi Dal Pozzo, Il caso Monsanto ed il diritto in capo agli stati membri di impedire l'immissione in commercio di nuovi prodotti alimentari, in Riv. dir. agr., II, 2003, p. 399 ss.
- (23) Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2000, recante sospensione cautelativa della commercializzazione e dell'utilizzazione di taluni prodotti transgenici sul territorio nazionale, a norma dell'art. 12 del regolamento n. 258/97, in Gazzetta Ufficiale n. 184 dell'8 agosto 2000. L'art. 1 del decreto in parola stabiliva «La commercializzazione e l'utilizzazione dei prodotti transgenici Mais BT 11, Mais mon 810, Mais mon 809 e Mais T 25 sono sospese [...]».
- (24) Si tratta, in particolare, dei pareri tecnici resi dal Consiglio superiore di sanità il 16 dicembre 1999 e dall'Istituto superiore di sanità il 4 e il 28 luglio 2000. L'Istituto superiore di sanità aveva rilevato, nella farina di cui trattasi, la presenza di residui di proteine transgeniche (prodotte dal gene inserito) che tuttavia, «alla luce delle conoscenze scientifiche attuali», non presentavano alcun rischio per la salute umana ed animale (cfr. il punto 30 della sentenza).
- (25) Si tratta, in particolare, degli artt. 3, 4, primo comma, e 5, primo comma, nonché dell'art. 12 del citato regolamento n. 258/97.
- (26) Nel caso di specie la Monsanto Europe S.p.A. e altre imprese avevano ottenuto in Francia e nel Regno Unito l'autorizzazione all'immissione in commercio di alcuni chicchi di granturco geneticamente modificato (Bt 11 e mon 810) e notificato alla Commissione, nel 1997 e nel 1998, la loro intenzione di commercializzare prodotti provenienti da granturco geneticamente modificato, quale la farina, nell'ambito della «procedura semplificata». L'autorità britannica competente in materia di valutazione degli alimenti aveva in precedenza attestato che tali alimenti equivalevano, nella sostanza, ad alimenti tradizionali. La Commissione aveva poi trasmesso le notifiche agli altri Stati membri.
- (27) Cfr. il punto 84 della motivazione.
- (28) Cfr. il punto 110 della motivazione. Sul principio di precauzione si vedano C.R. Sunstein, Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione, Bologna, 2010; F. De Leonardis, Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio, Milano, 2005; T. Marocco, Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia ed in altri Stati membri della Comunità europea, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2005, p. 1233 ss.; E. Sessa, Profili evolutivi del principio di precauzione alla luce della prassi giudiziaria della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, in Riv. giur. amb., III-IV, 2005, p. 635 ss.; L. Marini, Il principio, cit.; F. Ewald-C. Collier-N. De Sadeleer, Le principe de précaution, Paris, 2003; C. Leben-J. Verhoeven (dir.), Le principe de précaution: aspects de droit international et communautaire, Paris, 2002; P. Pallaro, Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario, in Dir. comm. int., 2002, p. 15 ss.; F. Bruno, Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati, in Riv. dir. agr., II, 2000, p. 223 ss.
- (29) Cfr. il punto 114 della motivazione.

(30) Idem.

(31) Sul divieto di coltivazione di ogm introdotto dall'Austria si veda, tra gli altri, S. Poli, Legislazione anti-ogm degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco, in *Dir. Un. eur.*, n. 2, 2004, p. 365 ss.

(32) Progetto di legge del Land Oberösterreich sul divieto di utilizzo delle tecniche di ingegneria genetica, *Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002*.

(33) La notifica austriaca si fondava su una relazione intitolata *gvofreie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten* (Zone agricole esenti da ogm: concezione e analisi degli scenari e delle fasi di realizzazione), cd. "relazione Müller".

(34) Decisione n. 2003/653 della Commissione del 2 settembre 2003, relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell'Austria Superiore, notificate dalla Repubblica d'Austria a norma dell'art. 95, par. 5, del tce, in *guc* L 230 del 16 settembre 2003, p. 34 ss.

(35) Sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee del 5 ottobre 2005, cause riunite T-366/03 e T-235/04, *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria c. Commissione*, in *Raccolta*, pp. II-4005.

(36) Cfr. il punto 59 della motivazione.

(37) Cfr. il punto 67 della motivazione.

(38) Idem. Il riferimento è alla moratoria comunitaria, applicata dal 1998 al 2003, che ha impedito l'immissione in commercio di prodotti derivanti da ogm, attraverso il mancato rilascio di nuove autorizzazioni alla commercializzazione di ogm sul territorio comunitario. La moratoria era di fatto in vigore dalla fine del 1998, quando erano state concesse le ultime autorizzazioni sulla base della direttiva n. 90/220. Da allora, numerose domande erano rimaste "pendenti". In sede di Consiglio dei Ministri dell'ambiente del 24-25 giugno 1999, poi, cinque Stati membri (Italia, Francia, Grecia, Danimarca e Lussemburgo) dichiararono che avrebbero utilizzato i mezzi previsti dalla direttiva n. 90/220 al fine di impedire la concessione di nuove autorizzazioni all'immissione in commercio di prodotti derivanti da ogm. La moratoria si chiuderà nel 2003, con l'adozione dei regolamenti comunitari relativi all'etichettatura e alla tracciabilità dei prodotti alimentari contenenti ogm.

(39) Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, *Land Oberösterreich e Austria c. Commissione*, in *Raccolta*, pp. I-7399, punto 47.

(40) Punto 67 della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee del 5 ottobre 2005, cit.

(41) Punto 48 della sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2007, cit.

(42) Cfr. il punto 63 della motivazione.

(43) Cfr. il punto 66 della motivazione.

(44) Cfr. il punto 68 della motivazione.

(45) Si tratta, in particolare, della Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea dell'8 settembre 2011, cause riunite da C-58/10 a C-68/10, *Monsanto SAS et al. c. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, in *Raccolta*, p. I-7763 ss., e della Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 6 settembre 2012, causa C-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali*, non pubblicata in *Raccolta*.

(46) Il quesito pregiudiziale posto all'attenzione della Corte verteva infatti sull'interpretazione dell'art. 23 della direttiva n. 2001/18, degli artt. 20 e 34 del regolamento n. 1829/2003, nonché degli artt. 53 e 54 del regolamento n. 178/2002. Le domande di pronuncia pregiudiziale in parola erano state presentate nel contesto di undici controversie sorte tra la Monsanto SAS e varie altre società produttrici di sementi, da un lato, e il Ministro dell'Agricoltura e della Pesca, dall'altro, in merito alla legittimità di alcune misure provvisorie nazionali (decreti ministeriali del 5 dicembre 2007, del 7 febbraio 2008 e del 13 febbraio 2008) che avevano, in successione, sospeso la cessione e l'utilizzo di sementi di mais mon 810, nonché vietato la coltivazione delle varietà di sementi provenienti dalla linea di mais di cui trattasi. Avverso i menzionati decreti la Monsanto e le altre società coinvolte avevano, infatti, presentato ricorsi di annullamento innanzi al Conseil d'État.

(47) Cfr. il punto 63 della motivazione. Nel caso di specie la Francia, nel notificare alla Commissione il citato decreto del 13 febbraio 2008, aveva specificato che esso era stato adottato in applicazione dell'art. 23 della direttiva n. 2001/18, e non dell'art. 34 del regolamento n.

1829/2003. La questione che si poneva era dunque se la scelta francese in tal senso fosse o meno legittima. A tale riguardo la Corte ha rilevato che la Francia avrebbe dovuto fondare il decreto sul regolamento n. 1829/2003, dal momento che il mais mon 810, sebbene fosse stato autorizzato a fini di coltivazione in applicazione della direttiva n. 90/220 (poi abrogata e sostituita dalla direttiva n. 2001/18), era stato successivamente notificato quale "prodotto esistente" ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 1829/2003 e aveva formato oggetto di una domanda di rinnovo di autorizzazione in corso di esame, ai sensi del medesimo regolamento.

(48) Cfr. i punti 76,77 e 81 della motivazione. È appena il caso di ricordare che, sulla scorta della sentenza della Corte di Giustizia dell'8 settembre 2011, il Conseil d'État, con decisione del 28 novembre 2011, ha annullato i decreti ministeriali del 2007 e del 2008, oggetto del rinvio pregiudiziale. Medesima sorte ha subito il decreto successivamente adottato, in data 16 marzo 2012, dal Ministro dell'agricoltura francese, che sospendeva la coltivazione delle varietà di sementi del mais geneticamente modificato mon 810. Quest'ultimo decreto, infatti, è stato annullato dal Conseil d'État, con decisione del 1° agosto 2013, in quanto giudicato in contrasto con la menzionata giurisprudenza della Corte di Giustizia. Tramite una procedura accelerata decisa dal Governo francese il 21 gennaio 2014, in vista dell'imminente campagna di semina, il 5 maggio 2014 è stato adottato il testo definitivo di una proposta di legge volta a vietare la messa a coltura di varietà di mais geneticamente modificato. Il Conseil constitutionnel, a seguito di un ricorso proposto da un cospicuo numero di deputati e senatori, si è pronunciato in merito alla proposta di legge, dichiarandola conforme alla Costituzione. Conseguentemente, il 2 giugno 2014, è stata promulgata la legge, menzionata in apertura del presente lavoro, che vieta la coltivazione del mais geneticamente modificato sul territorio francese.

(49) Si tratta, in particolare, della raccomandazione n. 2003/556 della Commissione del 23 luglio 2003, recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, in guce L 189 del 29 luglio 2003, p. 36 ss., e della raccomandazione della Commissione 2010/C 200/01 del 13 luglio 2010, recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di ogm nelle colture convenzionali e biologiche, in guce C 200 del 22 luglio 2010, p. 1 ss. Sulle citate raccomandazioni si tornerà nel seguito della trattazione.

(50) La Pioneer contestava, in particolare, la necessità di un'autorizzazione nazionale per la coltivazione di prodotti quali gli ogm iscritti nel catalogo comune, nonché l'interpretazione dell'art. 26 bis della direttiva n. 2001/18 secondo la quale la coltivazione di ogm in Italia non sarebbe consentita fino all'adozione degli strumenti normativi regionali idonei a garantire la coesistenza fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche.

(51) Direttiva n. 2002/53 del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, in guce L 193 del 20 luglio 2002, p. 1 ss.

(52) Cfr. i punti 69-71 della motivazione.

(53) Cfr. il punto 76 della motivazione.

(54) Idem.

(55) Ordinanza della Corte di Giustizia dell'Unione europea dell'8 maggio 2013, causa C-542/12, Fidenato, non ancora pubblicata in Raccolta. La domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione dell'articolo 26 bis della direttiva n. 2001/18, come modificata dalla direttiva n. 2008/27 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2008 (che modifica la direttiva n. 2001/18 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in guce L 81 del 20 marzo 2008, p. 45 ss.).

(56) Cfr. il punto 33 della motivazione.

(57) Idem.

(58) Sulla richiamata disciplina prevista dall'art. 54 del regolamento 178/2002, intitolato «altre misure urgenti», si tornerà tra breve. Per un commento si veda L. Gradoni, La sicurezza alimentare nell'Unione europea, Reg.ce178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio, in Nuove leggi civ. comm., 2003, p. 204 ss.

(59) Decisione n. 98/294 della Commissione del 22 aprile 1998, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (Zea mays L. Linea mon 810) a norma della direttiva n. 90/220, in guce L 131 del 5 maggio 1998, p. 32 ss.

(60) In applicazione dell'art. 20, par. 1, lett. a, del regolamento n. 1829/2003.

- (61) Ciò in applicazione dell'art. 17, parr. 2 e 9, della direttiva del 2001, ai sensi del quale l'operatore interessato, che presenti questa notifica prima del 17 ottobre 2006, può continuare a immettere in commercio gli ogm alle condizioni indicate nell'autorizzazione iniziale, in attesa di una decisione finale in esito al rinnovo di quest'ultima.
- (62) In base all'art. 20, par. 4, del regolamento n. 1829/2003.
- (63) È appena il caso di ricordare che l'efsa, già prevista dal Libro bianco del 2000 sulla sicurezza alimentare, è stata istituita con il citato regolamento n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002. Sull'efsa si vedano, in particolare, F. Cappelli-B. Klaus-V. Silano, Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare, Milano, 2006; T. Babuscio, Analisi di problemi giuridici nei sistemi amministrativi delle autorità per la sicurezza alimentare europee e statunitensi, Milano, 2005; G. Nicolini, Immissione in commercio del prodotto agro-alimentare. Regole comunitarie e competenze dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati, Torino, 2005.
- (64) Si vedano, a tale riguardo, i pareri dell'efsa dell'8 dicembre 2011, dell'11 dicembre 2012 e del 13 dicembre 2013.
- (65) Cfr. il considerando n. 6. Né la Commissione europea ha intrapreso alcuna azione al fine di modificare le condizioni di messa a coltura del mais Monsanto dopo i pareri dell'efsa, secondo la procedura di cui all'art. 53 del regolamento n. 178/2002.
- (66) Cfr. il considerando n. 12.
- (67) In particolare, nel dossier del cra, allegato alla nota del 2 aprile 2013, recante «rassegna delle evidenze scientifiche posteriori al 2009 sugli impatti della coltivazione del mais mon 810, con particolare esame degli effetti su organismi non bersaglio e sulla persistenza della tossina Bt nell'ambiente», si legge che il mais mon 810 «avrà un impatto sugli imenotteri parassitoidi specialisti di *O. Nubilalis*», «potrebbe modificare le popolazioni di lepidotteri non bersaglio» e «potrebbe favorire lo sviluppo di parassiti secondari, potenzialmente dannosi per le altre colture». Il parere dell'ispra del 30 aprile 2013, recante «approfondimento tecnico-scientifico relativo al mais geneticamente modificato mon 810», conclude che gli studi sugli impatti ambientali relativi alla coltivazione del mais mon 810 evidenziano rischi per le popolazioni di lepidotteri non target e non escludono la possibilità di impatto negativo sugli organismi acquatici sensibili alle tossine Cry1Ab.
- (68) Cfr. il considerando n. 9.
- (69) Sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio del 23 aprile 2014, n. 04410/2014 sul ricorso n. 10302 del 2013 di Fidenato; n. 04411/2014 sul ricorso n. 9965 del 2013 di Dalla Libera.
- (70) Direttiva n. 2001/18, art. 22.
- (71) Idem, art. 23, comma 1.
- (72) Il secondo comma dell'art. 23 prevede un termine di sessanta giorni, a decorrere dalla data di ricevimento delle informazioni comunicate dallo Stato membro, perché venga presa una decisione sulla misura adottata dallo Stato membro, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'art. 30, par. 2.
- (73) Regolamento n. 1829/2003, art. 1, comma 1, lett. a.
- (74) Idem, art. 34, comma 1.
- (75) Il comma 1 dell'art. 54 del regolamento n. 178/2002 stabilisce infatti che «lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie».
- (76) L'art. 53 del regolamento n. 178/2002 prevede la possibilità per la Commissione, agendo di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, di adottare «immediatamente, in funzione della gravità della situazione», delle misure urgenti allorquando sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo possano comportare «un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente che non possa essere adeguatamente affrontato mediante misure adottate dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati». Tali misure urgenti possono consistere in: una sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzazione dell'alimento in questione; una sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzo del mangime in questione; una determinazione di condizioni particolari per l'alimento o il mangime in questione; qualsiasi altra misura provvisoria adeguata.
- (77) Tale comitato è istituito dall'art. 58, par. 1, del regolamento n. 178/2002. Esso è composto da rappresentanti degli Stati membri, presieduto dal rappresentante della Commissione e articolato in

sezioni. Svolge funzioni di assistenza alla Commissione per le materie di sua competenza.

(78) Regolamento n. 178/2002, art. 53, comma 3.

(79) Decreto 12 luglio 2013, considerando n. 6.

(80) Decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 212, recante attuazione delle direttive n. 98/95 e n. 98/96 concernenti la commercializzazione dei prodotti sementieri, il catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli, in Gazzetta Ufficiale n. 131 del 8 giugno 2001.

(81) Legge 28 gennaio 2005, n. 5, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, in Gazzetta Ufficiale n. 22 del 28 gennaio 2005.

(82) Decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, in Gazzetta Ufficiale n. 280 del 29 novembre 2004.

(83) Raccomandazione n. 2003/556 della Commissione del 23 luglio 2003, cit. Per un commento su detta Raccomandazione si veda A. Loreti Beghè, La Raccomandazione della Commissione Europea sulla coesistenza tra altre forme di agricoltura, in L. Marini-A. Bompiani (a cura di), Agricoltura transgenica, convenzionale e biologica: verso una coesistenza possibile? Atti del primo Convegno internazionale di studi sulla coesistenza tra forme di agricoltura transgenica convenzionale e biologica, tenutosi a Roma il 2 marzo 2005, Milano, 2007, pp. 89-92.

(84) Legge n. 5 del 2005, art. 1.

(85) Idem, art. 2, comma 1.

(86) Idem, art. 2, comma 2.

(87) Idem, art. 2-bis. Per attuare le regole di coesistenza la legge prevede dei «piani di coesistenza» adottati, con proprio provvedimento, dalle Regioni e dalle Province Autonome in coerenza con il decreto ministeriale che definisce le norme quadro per la coesistenza. Tale decreto — del Ministro delle politiche agricole e forestali d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano —, è varato sulla base delle linee guida predisposte dal Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (Istituto presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dalla stessa Legge n. 5 del 2005, articolo 7), e viene successivamente notificato alla Commissione europea. Il piano di coesistenza contiene le regole tecniche per la realizzazione effettiva della coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, attraverso strumenti che garantiscano anche la collaborazione degli enti territoriali locali. In merito si veda, tra gli altri, M. Motroni, La disciplina degli ologami metà tra «tutela dell'ambiente» e «agricoltura», ovvero della problematica «coesistenza» di competenze legislative statali e regionali, in Riv. dir. agr., II, 2006, p. 202 ss.

(88) È appena il caso di ricordare che l'Italia ha provveduto al recepimento, con la suddetta legge, di un atto normativo non vincolante, quale la raccomandazione n. 2003/556 summenzionata.

(89) Sulle problematiche connesse all'affermarsi della coesistenza tra le diverse forme di agricoltura, e il superamento della nozione di “segregazione” si vedano E. Sirsi, ogme coesistenza con le colture convenzionali, in Agricoltura, istituzioni, mercati, 2006, p. 391 ss.; Germanò, Sulla coesistenza tra coltivazioni transgeniche e coltivazioni convenzionali: profili giuridici, in Riv. dir. agr., I, 2005, p. 371 ss.; F.R. Fragale, Organismi Geneticamente Modificati, tutela della salute umana e dell'ambiente: Analisi della normativa comunitaria e nazionale dalle origini alla coesistenza dei sistemi agricoli, Napoli, 2005; L. Marini-A. Bompiani (a cura di), Agricoltura, cit.; E. Sirsi, Rilievi metodologici per lo studio del problema della «coesistenza» fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, in M. Goldoni-E. Sirsi (a cura di), Regole dell'agricoltura-Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore, Pisa, 2005, pp. 183-219.

(90) Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 12 gennaio 2000 (documento com(1999) 719 def).

(91) Sentenza della Corte costituzionale n. 116 dell'8 marzo 2006, in Gazzetta Ufficiale n. 12 del 22 marzo 2006. Con essa la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quella parte della legislazione italiana sulla coesistenza che disciplina la produzione agricola in presenza di colture transgeniche. Si tratta, in particolare, degli artt. 3, 4 e 6, comma 1 e 7, del decreto-legge n. 279 del 2004. Tale decisione si basa sull'assunto che la disciplina della coesistenza delle colture è di competenza esclusiva delle Regioni e delle Province Autonome; spetta infatti ad esse l'esercizio

del potere legislativo in materia di agricoltura, ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione. È dunque di competenza regionale la disciplina delle modalità di applicazione del principio di coesistenza nei singoli territori regionali. Occorre tuttavia rilevare come nella sua decisione la Corte non vada però oltre la censura di legittimità costituzionale delle disposizioni menzionate, confermando di fatto il principio di coesistenza e la liceità dell'uso degli organismi geneticamente modificati in agricoltura, purché autorizzati con le modalità previste dalla legislazione richiamata. Ciò comporta, secondo la Consulta, l'incompatibilità, e quindi l'abrogazione, di quelle legislazioni regionali che pongono divieti e limitazioni alla coltivazione di ogm, ispirate al principio di precauzione.

(92) Cfr. il punto 71 della motivazione.

(93) Sentenze del tar del Lazio del 23 aprile 2014, cit. Viene conseguentemente in rilievo il principio comunitario di precauzione di cui all'articolo 191 del tfue, del quale il ricorrente Dalla Libera lamentava in modo strumentale una errata applicazione ad opera del decreto 12 luglio 2013. Tale decreto è invece, per il giudice amministrativo, pienamente in linea con il principio di precauzione, per il quale possono essere adottate misure protettive, qualora vi siano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone (dovute all'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'uso della sostanza attiva in questione, nonché la valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale), senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. Il decreto rispecchia tali condizioni, essendo state evidenziate, con riguardo alla varietà di mais mon 810, conseguenze negative per l'ambiente, chiaramente individuate dai più recenti studi dell'efsa.

(94) Cfr. il comunicato stampa del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 24 aprile 2014, disponibile online sul sito del Ministero.

(95) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2010, che modifica la direttiva n. 2001/18 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di ogm sul loro territorio, cit.

(96) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 13 luglio 2010, sulla libertà degli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate (documento com(2010) 380 def.).

(97) Cfr. il considerando n. 5 della proposta di regolamento.

(98) Cfr. il considerando n. 6 della proposta di regolamento.

(99) La proposta prevede infatti che gli Stati membri non possano invocare la salvaguardia della salute e dell'ambiente per giustificare un divieto nazionale di coltivazione degli ogm al di fuori di tali procedure speciali.

(100) Art. 2, par. 2, dell'Accordo sps.

(101) Fra questi, l'Italia aveva deciso, col citato decreto del Presidente del Consiglio del 4 agosto 2000, la sospensione della commercializzazione e dell'utilizzazione delle varietà di mais geneticamente modificate bt 11, mon 809, mon 810 e t 25.

(102) Per una ricostruzione dell'iter della proposta di regolamento, fino alle sue tappe più recenti, si veda F. Rossi Dal Pozzo, Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale, in *Dir. comm. internaz.*, vol. 28, n. 2, 2014, pp. 339-396.

(103) Cfr. la proposta di compromesso riveduta in vista di un accordo politico del Consiglio (prima lettura) del 2 marzo 2012 (6761/12 ENV).

(104) In allegato al documento 6528/14, del 17 febbraio 2014.

(105) Interrogazione parlamentare E-001475-14, del 12 febbraio 2014.

(106) Risposta di Tonio Borg a nome della Commissione, del 19 marzo 2014, all'interrogazione parlamentare E-001475/2014.

Utente: . UNIV. DEGLI STUDI MEDITERRANEA

www.iusexplorer.it - 27.03.2017