

Disciplina dell'agricoltura biologica nell'Unione europea

Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione
Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di laurea magistrale in Scienze delle amministrazioni e delle politiche pubbliche

Daysy Kattia Diaz Ydones
Matricola 1793763

Relatore
Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni

Correlatore
Chiar.ma Prof.ssa Chiara Mari

A.A. 2019-2020

Disciplina dell'agricoltura biologica nell'Unione europea

<i>Introduzione</i>	3
<i>Capitolo 1. Agricoltura e ambiente nell'ordinamento europeo</i>	10
1.1. La agricoltura biologica come punto di ritrovo tra la tutela dell'ambiente e la questione alimentare	10
1.2. Il ruolo giuridico dell'agricoltura biologica nell'Unione europea	15
1.3. Aspetti critici sul funzionamento giuridico, politico e organizzativo sulla disciplina della agricoltura biologica.....	31
<i>Capitolo 2. Controversa gestione degli OGM</i>	45
2.1. La disciplina normativa degli Ogm nell'Unione europea	45
2.2. Conflitto nel rinvio pregiudiziale sulla questione delle autorità nazionali di limitare o vietare la coltura e/o commercio dentro la loro giurisdizione	52
2.2.1. Caso del Land dell'Austria Superiore	53
2.2.2. Caso Fidenato	
2.3. Conflitto tra la brevettabilità e la biodiversità nella Comunità europea	104
<i>Capitolo 3. Tutela del consumatore</i>	118
3.1. Disciplina della tutela dei consumatori e della sicurezza degli alimenti biologici	118
3.2. L'etichettatura	128
3.3. La tracciabilità	138
3.4. Il danno e la responsabilità del produttore	144
3.5. Analisi di sentenza e la tutela della frode in commercio	150
<i>Bibliografia</i>	161

Introduzione

La domanda dei prodotti biologici, così come la produzione agroalimentare biologica, sta crescendo esponenzialmente negli ultimi anni. In particolare, nel territorio europeo, la superficie dedicata alla coltivazione agricola biologica è cresciuta del 124%, partendo da quasi cinque milioni di ettari nel 2002 per arrivare all'incirca a undici milioni di ettari nel 2015¹, crescendo in media del sei per cento per ogni anno².

In questo scenario, le istituzioni comunitarie hanno sentito la necessità di sondare l'opinione dei consumatori, al fine di definire ulteriormente la loro politica nel campo dell'agricoltura biologica. A tal riguardo, nella consultazione pubblica³ comunitaria, svoltasi nella prima metà del 2013, alla quale hanno partecipato 45.000 cittadini europei, si è confermata la reale importanza che ha acquisito la disciplina, in studio, nel mercato europeo. Con i risultati ottenuti, si è confermato che il 71% dei cittadini tende ad avere fiducia verso i prodotti biologici, il 74% ha, invece, bisogno di un rafforzamento dello standard biologico europeo, e l'86% desidera che le norme organiche siano uniformi in tutta l'Unione europea.

Dopo aver analizzato questi dati statistici, le autorità comunitarie hanno deciso di rinforzare le norme a livello europeo rendendole più rigorose, di far aumentare la fiducia

¹ Nel 2002 si registrava 4.966.235 ettari di aree di coltivazione biologica, e nel 2015 si contabilizzava 11.139.595 ettari. Faostat <<http://www.fao.org/faostat/en/#data/EL>> (02/02/2020), ed Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=org> (02/02/2020)

² Unione europea, *Fatti e cifre sull'agricoltura biologica nell'Unione europea*, 2016, p. 8 <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/organic-agriculture-2015_en.pdf> (02/02/2020)

³ Commissione europea, *Relazione sui risultati della consultazione pubblica sulla revisione della politica dell'Unione europea in materia di agricoltura biologica condotta dalla Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale tra il 15 gennaio e 10 aprile 2013*, 2013. <https://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/of-publication-executive-summary_en.pdf> (06/01/2019); e <https://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/130_it> (02/02/2020)

dei consumatori e, infine, di lavorare sull'armonizzazione delle politiche comunitarie in relazione alla produzione biologica⁴.

Oltre ai dati statistici accennati sopra, bisogna considerare l'aspetto etico di questa metodologia di produzione, che comporta un uso responsabile delle risorse naturali, del suolo, dell'acqua, dell'energia, della conservazione dei sistemi ecologici e della biodiversità, come anche il contributo sul benessere della salute degli animale e umana⁵. Infatti, nel risultato della consultazione pubblica del 2003, l'83% dei consumatori di prodotti biologici sottolineava che la loro scelta era stata fatta in relazione alle loro preoccupazioni circa il tema ambientale⁶.

La tesi del presente elaborato si basa sulla premessa che l'agricoltura biologica potrebbe essere visto come una forma di produzione che offre molteplici benefici all'umanità, la quale si basa sui vantaggi per la salute umana e animale, sulla sostenibilità dell'ambiente e della biodiversità, e che si progetta ad essere come il miglior tipo di agricoltura per il futuro, giacché ai nostri giorni lo scenario mondiale si caratterizza per la continua perdita di biodiversità⁷; una comprensibile preoccupazione per la sicurezza dei cibi classificati come difettosi⁸; oppure per la mancanza di cibo a livello mondiale, la quale oggi risalta maggiormente nelle regioni svantaggiate oltre i confini europei⁹, tra le

⁴ *Ibidem*

⁵ Commissione europea, *L'agricoltura biologica in sintesi*. <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organics-glance_it#aimsoforganicfarming> (02/02/2020)

⁶ Commissione europea, *Relazione sui risultati della consultazione ... cit.*

⁷ Identificato già nella riunione internazionale accaduto in Rio di Janeiro nel 1992, il quale si è accolto nelle discipline comunitarie mediante Decisione CEE del Consiglio 62 del 25 ottobre 1993, "relativa alla conclusione della convenzione sulla diversità biologica".

⁸ Gli alimenti di produzione biologica per propria natura non sono caratterizzati come "difettosi", come si vedrà nella discussione del terzo capitolo; tuttavia, altri alimenti appartenenti ad altri tipi di produzioni, come quelle convenzionali nonché transgeniche, potrebbero presentare difettosità in contrasto con il livello di sicurezza della salute umana. I casi storici maggiormente degni di nota a riguardo sono epidemie alimentari come la "mucca pazza", o il "pollame alla diossina".

⁹ S. Nesper, *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico* ([*The hands of Engels: world food system, environment and climate change*]) *Relazione al Convegno:*

principali questione identificati. Ed è per questi motivi, che il legislatore europeo è chiamato a tutelare ed agire in conformità.

Partendo di queste premesse, il presente studio ha come scopo principale una ricerca ad ampio raggio, attraverso le fonti più attendibili in materia, tra cui la normativa comunitaria e la dottrina (con le conseguenti riflessioni accademiche in merito), di una disciplina relativamente nuova, in quanto la sua armonizzazione europea è iniziata negli anni Novanta.

A questo proposito, nel primo capitolo, è stato svolto un excursus teorico che ha permesso di implementare l'analisi dei casi giurisprudenziali nei capitoli successivi. Nella prima sezione si delineano i legami giuridici tra l'agricoltura biologica, la tutela dell'ambiente e la questione alimentare, dove si evidenzia a forma di conclusione ad un paradigma comparabile al postulato di Engels, il cui precetto responsabilizza all'agricoltura biologica della conservazione dell'ambiente, al confronto riguardo il cambio climatico e al dilemma del sistema alimentare, verso un sistema di corrispondenza triangolare.

Nella seconda sezione del primo capitolo, si discute come le normative comunitarie siano cambiate e siano evolute nel corso degli anni, partendo dalle origini della disciplina sulla agricoltura biologica in diritto. Inoltre, viene posta enfasi sugli aspetti più rilevanti dei documenti legali in menzione, affinché questi funzionino come basi alle riflessioni sulle casistiche che si studieranno nei capitoli successivi.

Per quanto riguarda la terza sezione del primo capitolo, invece, l'attenzione è stata posta sugli aspetti essenziali del funzionamento della disciplina europea in ambito giuridico, politico nonché organizzativo. Si inizia, quindi, ad analizzare l'evoluzione degli intrecci con le altre materie in tutela, come la tutela ambientale e agricola, la tutela del

"Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale", Ferrara, in Rivista di Diritto Alimentare, 2015, fasc. 3, pp. 9-18; FAO, L'agricoltura biologica può contribuire alla lotta contro la fame, 10 dicembre 2007, Roma.

<http://www.FAO.org/newsroom/it/news/2007/1000726/index.html> (25/11/2019)

consumatore, nonché la politica comunitaria sulla sicurezza alimentare in generale. Poi, si continua ad indagare sugli aspetti più critici come il funzionamento delle istituzioni comunitarie, nonché nazionali, che intervengono nella disciplina in studio.

Nel secondo capitolo, è stata posta una particolare attenzione agli OGM, ovvero Organismi geneticamente modificati, in ragione di due precetti. Il primo è che nella consultazione pubblica a livello comunitario eseguita nel 2013, l'81% dei consumatori dichiarava che il loro consumo dei prodotti biologici si fondava sulla privazione di OGM e residui di pesticidi dentro la loro composizione¹⁰. Il secondo è che l'elemento OGM non si comporta solo come una parte della definizione dell'agricoltura biologica¹¹, ma funziona quasi come un criterio di differenziazione tra i tre tipi di agricoltura, quella convenzionale, transgeniche e biologica¹²; e sulle base dei quali esistono diverse controversie, come si esemplificherà in questa parte dello studio.

A tal riguardo, nella prima sezione del capitolo secondo, si riassumono tutti gli atti normativi specifici alla disciplina degli OGM, importanti perché serviranno nell'analisi che si svolgerà nelle casistiche successive. Queste fonti legali si possono raggruppare in trattati internazionali e in normative comunitarie.

Nella seconda sezione, vengono analizzate delle casistiche più rilevanti per la dottrina comunitaria: il caso del Land dell'Austria Superiore e il caso Fidenato. Entrambi i casi sono accomunati dal fatto che i governi nazionali, austriaco e italiano, fanno presente alle autorità europee la loro intenzione di vietare o limitare temporaneamente l'uso generico, la coltivazione e/o il commercio, degli OGM in parte o del tutto nei loro territori nazionali, mediante un quesito pregiudiziale.

¹⁰ Commissione europea, *Relazione sui risultati della consultazione ... cit.*

¹¹ Art. 4, par. 1, lett. a), sub. iii) del Regolamento CE del Consiglio 834 del 28 giugno 2007

¹² Differenziazione che sono stati introdotte mediante misure di coesistenza tra colture con la Raccomandazione CE della Commissione 556 del del 23 luglio 2003

In questa sezione, mentre si analizza il caso austriaco, si sviluppano due domande scientifiche di studio, i quali si lasciano aperte con il fine di trovare possibili risposte mediante l'analisi della prassi italiana. Queste si riferiscono alla possibilità o meno di attuare una deroga alla normativa comunitaria mediante disposizioni nazionali, ovvero alla possibilità di attuare misure nazionali in relazione della clausola di salvaguardia, in conformità del principio precauzionale ai sensi del Trattato europeo. Inoltre, nel secondo caso in studio, relativo al caso Fidenato, si sviluppano altre due domande scientifiche di studio, i quali si trattano di rispondere, all'insieme delle preve domande sviluppati nel caso austriaco. In questo senso, risalgono le questioni relative alla possibilità di fare invocazione al principio precauzionale ai sensi della materia alimentare a fronte della possibilità di attuare una misura di emergenza al riguardo. Nella parte finale della sezione, si elabora una conclusione complessiva di tutte le casistiche analizzate, dove si rilevano questioni relazionati alla posizione politica che adotta la Corte di giustizia europea in relazione alla tutela dell'ambiente e salute dell'uomo come degli animali in confronto con la tutela relativa agli scopi economici comunitari.

Nella terza sezione del secondo capitolo, si dibatte sugli schieramenti che prendono parte alle controversie; da una parte la Comunità europea ed altri, e dall'altra parte, gli Stati membri ed altri; sui temi relativi alla proprietà intellettuale come risultato della ingegneria genetica in contrapposizione con la custodia del patrimonio pubblico non economico, i quali sono gli elementi di interesse della presente tesi di studio. Questi ultimi elementi sono relativi alla biodiversità, la protezione dell'ambiente, degli animali e della salute umana.

Nel terzo capitolo, si vuole fare un'analisi dedicato degli altri fattori che caratterizzano l'agricoltura biologica, i quali sono la massima tutela della qualità alimentare e la tutela del consumatore, avendo come precedente che gli utenti sono predisposti a pagare un importo più elevato per i prodotti biologici in relazione alle altre scelte che offre il mercato¹³. In questo senso, il riparo comunitario verso questi altri componenti della

¹³ Nella consultazione pubblica del 2003, il 78% dei cittadini comunitari evidenziavano che sono disposti a pagare un prezzo maggiore per la loro scelta di prodotti biologici. Commissione europea, Relazione sui risultati della consultazione ... cit.

disciplina alimentare biologica si intersecano con i tre principali richiami che facevano i consumatori europei verso le autorità comunitarie, ossia assicurare maggiore uniformità delle normative comunitarie, incrementare la più rigosità nel controllo, e che si incida altresì su ulteriori armonizzazioni dello standard biologico. Come si era accennato queste disposizioni contribuirebbero ad aumentare i livelli di fiducia del consumatore europeo.

In menzione a quello, nella prima sezione del terzo capitolo, si sviluppa un quadro teorico-giuridico sull'approccio della Comunità in relazione alla tutela della disciplina alimentare in generale e il diritto del consumatore in generale, per poi confrontarli con la tutela alimentare biologica. Per quel motivo, si accennano le fonti giuridiche più importanti di tutela di tutte i due tipi di produzione, tanto della generale come quella biologica. Poi si analizza come viene inteso l'attuale profilo del consumatore di entrambi i tipi di produzione. Come analisi finale si fa menzione alla tutela degli OGM in relazione alla tutela precauzionale comunitaria in materia alimentare.

In una seconda e terza sezione, si sviluppa un'analisi di tipo teorico-giuridico degli aspetti più rilevanti degli strumenti di tutela della disciplina in menzione, i quali sono l'etichettatura e la tracciabilità. Si inizia argomentando che questi due elementi si trovano interconnessi in tema di armonizzazione comunitaria, così come di forma di accertamento. In questo senso, da un lato, i concetti che risalgono su questi analisi sono che l'etichettatura non solo compie un ruolo primordiale di forma di trasparenza di informazione verso il consumatore, bensì si considera importante dentro le circostanze di concorrenza di mercato giacché permettono agli consumatori di poter scegliere un prodotto biologico e non uno altro, come quelli provenienti dalla produzione convenzionale. Da un'altra parte, la nozione che risale sulla tracciabilità è che la sua efficace attuazione a livello subnazionale permetterebbe di identificare la responsabilità degli operatori attraverso la filiera di produttività in caso si corrobora un danno causato da un prodotto immesso in vendita.

In una quarta sezione, si valuta a livello teorico nonché giuridico il danno in materia alimentare biologica, ed in conseguenza, l'identificazione di responsabilità in capo al produttore, ovvero all'operatore, facendo richiamo ai due strumenti di tutela studiati nelle

sezioni precedenti, l'etichettatura così come la tracciabilità. Le nozioni che risalgono in questa parte sono che il prodotto provenienti dell'agricoltura biologica sono privi della nozione di "difettosità", avendo come precedente alla definizione più rigorosa del termine dentro la politica della sicurezza alimentare, ed in conseguenza, la tutela che si cerca sul marchio "biologico" corrisponde solo alla certificazione del "processo" di produzione.

In una quinta, e ultima, sezione del terzo capitolo; si analizza una prassi della giurisprudenza italiana, in relazione all'accertamento del danno più riconosciuto in campo alimentare biologico, il quale si inquadra dentro le disposizioni nazionali di "frode in commercio". Il proposito di studiare la sentenza in menzione è perché si vogliono confrontare i provvedimenti europei della tutela dell'agricoltura biologica con la attuazione a livello nazionale, richiamando i concetti più rilevanti presi dalle quattro sezioni precedenti.

Tuttavia in questa parte introduttiva, è stato presentato un dettagliato riassunto all'inizio di ogni sezione dei vari capitoli del presente studio, con il fine di utilizzare ciò come schema riguardo quello che si vuole discutere di preciso in ogni parte dedicata.

Capitolo 1. Agricoltura e ambiente nell'ordinamento europeo

1.1. La agricoltura biologica come punto di ritrovo tra la tutela dell'ambiente e la questione alimentare

Nel proposito di ricostruire un percorso che aiuti a far capire come si svolge la tutela dell'agricoltura biologica entro un quadro giuridico, è importante annotare come la letteratura dottrinale universale incida sulla tutela dell'ambiente.

Così in questa parte del capitolo analizziamo il punto di incontro tra la tutela dell'ambiente e la tutela della questione alimentare mondiale, il quale si considera il punto più critico del sistema alimentare nel mondo attuale, il c.d. *food security*. Il quale, sebbene non sia ora lo scenario autentico che corrisponde alla realtà europea, si vuole utilizzare questo argomento perché è considerato un dilemma di preoccupazione mondiale con vista al futuro, dentro il quale vengono incluse le attuali politiche europee; e anche per usarlo come modello, di forma contrastante, dentro al quadro oggi conosciuto come mercato dei prodotti biologici, che può essere indirizzato solo ai gruppi di persone che possono materializzare le proprie scelte alimentari pagando un prezzo maggiore.

In questo senso, prima di tutto si analizza il concetto giuridico “ambiente”, sia nella sua funzione evolutiva dentro lo svolgimento del diritto in sé stesso, sia dentro una prospettiva semantica e morfologica, fino ad arrivare alla conclusione che l'ambiente è un concetto poliedrico, che include la flora, la fauna e il paesaggio; e, di conseguenza, è nella miglior forma sintetizzato dentro il concetto del “bio”. Poi si prosegue ad utilizzare questa prima analisi per fronteggiare il dilemma del sistema alimentare mondiale. Tra le soluzioni sollevate dalla dottrina, risale il paradigma di Engels, il quale formula la salvaguardia in omeostasi di forma triangolare tra l'ambiente, il cambio climatico e il sistema alimentare.

Così detto, si inizia ad analizzare il concetto giuridico dell'ambiente. A tale proposito, i giuristi hanno constatato che, in tema ambientale, dentro il suo percorso interpretativo, e applicativo, si deve lavorare alla base di un "diritto vivente"¹⁴, ovvero una disciplina che evolve attraverso del tempo e dello spazio. In questo senso, soprattutto in materia ambientale, la revisione legislativa con visione al futuro ha acquisito un valore etico decisamente determinante, particolarmente nella misura che questo intenderebbe costruire un ambiente sostenibile che al giorno d'oggi è richiesto a livello globale¹⁵. Inoltre, ormai il grave problema ecologico non si inquadra solo entro i confini nazionali, ma a livello universale¹⁶; ed inteso così sarebbe fondamentale che gli sforzi politici e governativi siano formati in base a questa prospettiva con il singolo proposito di ripristinare questa crisi che supera le frontiere nazionali, o di gruppo di nazioni. Questo si può apprezzare nel corpo giuridico internazionale come i trattati, protocolli ed accordi, per menzionare alcuni esempi.

Alla base di questa congettura, facciamo un'interpretazione semantica della parola "ambiente", attraverso la linguistica giuridico-ambientale; il termine, nella sua accezione partecipiale, ha un significato che è sempre stato soggetto a costante cambiamento del tempo. Sul piano morfologico, il concetto ambiente si può considerare una catena intesa come l'ambiente che esisteva in tempi precedenti, uno che esiste oggi, e uno che esisterà nei tempi futuri¹⁷.

¹⁴ A. Buonfrate, *Postille agli appunti per un approccio (sintattico-) semantico al diritto ambientale ([Annotations to the notes for an approach (syntactic-) semantic to the environmental law])*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, fasc. 2, pp. 279-91.

¹⁵ A. Tommasini, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, fasc. 1, pt. 1, pp. 33-69.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

Dall'altra parte, è da sottolineare che la tutela dell'ambiente deve collocarsi all'interno del suo più puro aspetto naturale¹⁸, il quale suggerisce che deve mettersi a confronto con concetti che non siano specialmente tutelabili con strumenti giuridici però che siano abbastanza efficace per ricadere in una nozione più appropriata per la sua più vera tutela. Alla base di questo ragionamento, si potrebbe affermare che questo si inquadra dentro ad un sistema che include diversi concetti naturali come la fauna, la flora e il paesaggio¹⁹; i quali, allo stesso tempo, sono influenzati dall'uomo e la vita, e così all'inverso. Ulteriormente, si potrebbe concludere che sia indiscutibile non continuare a concepire la tutela dell'ambiente alla base di una nozione unitaria, parziale ed individualista; anziché, nei tempi nostri, sia necessario iniziare a vederla, ed in conseguenza a tutelarla, in conformità ad una visione più plurale ed olistica²⁰.

Tuttavia, secondo la più attuale ricerca dottrinale e giurisprudenziale, questa scelta del concetto sistemico, caratterizzato da un complesso profilo multidisciplinare e poliedrico dell'ambiente, permette di individuarla verso un piano unitario in maniera di semplificarla, e questo potrebbe essere possibile se si collega accanto il morfema “-bio”, giacché la sua lettura “bio-centrica” comprende la tutela della vita degli esseri umani insieme ad altri organismi che vivono immersi nella natura²¹. Appunto, questa nuova era nella legislazione in materia ambientale che include, per menzionare alcuni, la bio-agricoltura, bio-diversità oppure bio-economia, sono il nuovo diritto “che vive” dentro lo spettro giuridico ambientale.

Inoltre, la dottrina e giurisprudenza europea si è espressa annunciando che questa nuova forma di tutela dell'ambiente permetterebbe di salvaguardare la continua e allarmante problematica mondiale colpita dagli effetti della

¹⁸ C. Castronovo, *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1987, p. 513.

¹⁹ R. Agnoletto, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Il Foro amministrativo*, 2018, fasc. 7-8, pp. 1377-94.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ A. Buonfrate, *Postille agli appunti per un approccio (sintattico-)... cit.*, pp. 279-91.

globalizzazione, come per esempio, la reale capacità o meno di soddisfare la futura domanda mondiale di cibo in costante crescita²².

Su questo punto, sebbene all'affermare che il principale obiettivo sia l'incrementare la produzione agroalimentare per rispondere alla suddetta domanda, pure se questo proposito non sia probabilmente difficile da raggiungere, tuttavia ancora rimane questionabile che la principale limitante sia intraprenderlo di forma sostenibile con l'ambiente²³.

Inoltre, in relazione alle opinioni di diverse organizzazioni produttrici di cibo biologico, altresì di diverse associazioni ambientaliste, i quali difendono l'idea che l'agricoltura biologica potrebbe essere capace di soddisfare la domanda futura di cibo, ed allo stesso tempo diminuire i danni all'ambiente causati dell'agricoltura tradizionale²⁴.

In merito a questa conclusione, si emula un paragone con la massima più conosciuta di Engels, relativa "alle mani dell'uomo"²⁵, e con il quale si illustra un sistema di tipo di rapporto triangolare dove si intersecano l'ambiente, il sistema

²² S. Nesper, *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico* ([*The hands of Engels: world food system, environment and climate change*]) *Relazione al Convegno: "Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale"*, Ferrara, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2015, fasc. 3, pp. 9-18.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*. Inoltre, questa congettura si può esemplificare con una documentazione pubblicata dalla Organizzazione delle nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) nel 2007, riguardo all'utilizzo della agricoltura biologica per sfamare il mondo, dove si evidenzia che l'uso di questo tipo di agricoltura potrebbe compensare il fabbisogno di cibo attualmente. Si sostiene che risultato potrebbe conseguire in base, principalmente, dall'impiego prudente di fertilizzanti chimici, il quale basterebbe, per esempio, per aumentare esponenzialmente la produzione alimentare in Africa sub-sahariana, il cui suolo è caratterizzato dalla sua acidità e poca fertilità. FAO, *L'agricoltura biologica può contribuire alla lotta contro la fame*, 10 dicembre 2007, Roma. <<http://www.FAO.org/newsroom/it/news/2007/1000726/index.html>> (25/11/2019).

²⁵ S. Nesper, *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale ... cit.*, pp. 9-18.

alimentare e il cambiamento climatico²⁶. In questo senso, l'ambiente, modificato dall'attività umana, produce effetti diretti sul clima, ed il quale di forma parallela contribuisce al cambiamento climatico; e così di forma inversa, il rapporto di questi ultimi elementi trasformerebbero l'ambiente. Così, in modo simile, il sistema alimentare provocherebbe effetti sul clima, ed di conseguenza, il cambiamento climatico modificherebbe il sistema alimentare.

Attraverso questa analisi, si potrebbe desumere che la scelta del processo biologico, in capo all'agricoltura, sarebbe la relazione più appropriata, soprattutto se l'obiettivo è contribuire alla conservazione dell'ambiente, la salute dell'uomo e degli animali. A tale proposito, in particolare, la IFOAM²⁷ (Federazione internazionale dei movimenti di agricoltura organica), elabora un panorama di definizione sia che implichi l'intraprendimento di questo tipo di agricoltura, sia che implichi la fase di produzione, trasformazione, distribuzione e consumo.

Per questo motivo, incide nell'argomento la convinzione che si debba ridurre al minimo l'utilizzo di fertilizzanti, fitofarmaci, medicine veterinarie ed additivi alimentari, e addirittura che si debbano seguire procedure ecologiche e di riciclo, dove sia presente il mantenimento e la riutilizzazione delle risorse energetiche. Inoltre, entro i processi di coltura, raccolta e pastorizia, si dovrebbe scegliere i cicli ecologici naturali ed intrinseci ad ogni postazione. Ulteriormente, si deve rispettare l'habitat per gli animali, preservare il patrimonio genetico, conservare il paesaggio, il clima, la biodiversità, l'aria e l'acqua.²⁸

Fino a questi argomenti evidenziati nei paragrafi precedenti, è necessario far notare che l'agricoltura biologica è correlata alla tutela dell'ambiente e alla materia

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ IFOAM. *Organics International, Principi dell'agricoltura biologica.*
<https://www.ifoam.bio/sites/default/files/poa_italian_web.pdf> (30/11/2019).

²⁸ *Ibidem.*

alimentare, nonché alla tutela dei consumatori, anche dentro la normativa europea come si osserverà nel prossimo punto del presente capitolo.

1.2. Il ruolo giuridico dell'agricoltura biologica nell'Unione europea

Per conoscere le diverse prospettive dell'Unione europea sull'agricoltura biologica dentro le sue politiche e, consecutivamente, accertare se gli attribuisce una importanza reale e tangibile, è necessario fare un cenno storico-concettuale sulla linea di sviluppo, fino ai nostri tempi più recenti, della giurisprudenza comunitaria, così come di quella della dottrina, in materia principalmente della produzione biologica.

Così, si esaminerà l'evoluzione della disciplina alimentare biologica sin dagli antecedenti più primitivi a livello mondiale, così come a livello europeo. In tal modo, dentro la giurisdizione comunitaria, si inizia verificando la PAC (Politica comunitaria europea), sorta negli anni Novanta. Ulteriormente, si continua ravvisando le normative più notabili dentro il quadro della agricoltura biologica, individuando il Regolamento CEE 2092 del 1991, il quale compie il reale ruolo di fondatore della legislazione comunitaria in materia di produzione alimentare biologica, pur disciplinando esclusivamente i prodotti di origine vegetali. Questo documento viene richiamato frequentemente nella analisi effettuata nei primi tre capitoli di questo studio. Successivamente, le più importanti modifiche sono in capo ai Regolamento CEE 2083 del 1991, Regolamento CE 1831 del 2003, e il Regolamento CE 1804 del 1999. Questo ultimo viene considerato come la norma complementare al principale regolamento del 1991, disciplinando questa opportunità all'agricoltura biologica "animale". Successivamente, si fa una parentesi, con l'obiettivo di seguire la linea temporale e fare enfasi su una normativa, che pur sancendo alla materia alimentare in generale, viene ad essere considerata come la reale "bibbia" europea in materia alimentare generale, e che si comporta come la base madre alla disciplina della produzione biologica. Così, si introduce al Regolamento CE 178 del 2002, il quale è ancora vigente. Verso questa

normativa generale, si indicano i documenti, introdotti nella medesima, relativi alla disciplina di responsabilità per danni sui prodotti difettosi. Questi sono la Direttiva CEE 374 del 1985, con la sua corrispondente modifica la Direttiva CE 34 del 1999. Questa ultima è fondamentale in materia alimentare biologica, come si osserverà nel terzo capitolo. Ulteriormente, si continua sulla legislazione alimentare in materia unicamente biologica, menzionando al Regolamento CE 834 del 2007, il quale è ancora in vigore, e viene ad essere considerato come la svolta degli approcci europei a favore della tutela dei consumatori, mentre all'inizio era più focalizzata sulla tutela del mercato. Questa introduce al Regolamento CE 882 del 2004, recante la normativa sui controlli ufficiali, che viene ad essere richiamata nelle controversie di sussidiarietà verso gli Stati membri, come si vedrà nel terzo capitolo. Finalmente, si arriva al Regolamento UE 848 del 2018, il quale anche se ancora non è in vigore, è considerato importante menzionarlo in questo studio con il proposito di visualizzare i correnti approcci comunitari in relazione alla materia biologica, e pure per approfondire in temi sui valori nettamente concettuali, come si vedrà nel resto di questo studio. Poi, a causa della introduzione del precedente regolamento sul biologico del 2018, si menziona il Regolamento UE 625 del 2017, il quale abroga la anteriore direttiva legale sui controlli ufficiali.

Quindi, in un primo momento, si deve far notare che è ampiamente riconosciuto che l'agricoltura di tipo "biologico" sia nata intorno agli anni Sessanta, periodo dello sviluppo industriale, una fase temporale che si può considerare simile a un vero e proprio movimento culturale. E, poi dopo gli incidenti catastrofici di Seveso nel 1976, a causa del grave disagio nel settore chimico, e conseguentemente nel *Mille islands* nel 1979, relativo al disastro a livello nucleare, il "movimento culturale" si è confermato come un vero e proprio inizio dalle tappe ambientaliste ed ecologiste. Tuttavia, è nell'anno 1972 di preciso che con la fondazione dell'IFOAM si è propriamente installata come il prioritario riferimento e nucleo di

ricerca della agricoltura biologica entro la maggior parte delle giurisdizioni globali.²⁹

Così, dentro i confini giurisdizionali europei, l'approccio più vicino in relazione alla agricoltura biologica, ed alla tutela ambientale, risale sin dagli anni Novanta, che è quando si istituzionalizza la PAC³⁰. Questo nuovo orientamento politico del gruppo europeo, avviene dopo l'allargamento della Comunità, il quale si caratterizzava di passare da una politica agricola di tipo protezionistico ad un sistema più preoccupato alla tutela dell'ambiente e dei consumatori, senza contrapporre la sua massima riguardante la libertà di mercato³¹. E, inoltre, era incaricato di difendere un tipo di agricoltura che sia più armoniosa con la tutela dell'ambiente e la preservazione degli spazi rurali³².

Peraltro, la PAC è iniziata con la disciplina degli articoli dal 32 al 38 del Trattato costituzionale europeo, incentrato soprattutto ad assicurare e a promuovere la produttività, il rendimento per ogni operatore agricolo, la stabilizzazione dei mercati, il mercato di approvvigionamento e il sistema protezionistico verso i prodotti stranieri³³.

Eppure, questa politica ha subito una riforma nel 1992 che ha introdotto premi agli agricoltori che producevano prodotti di qualità, ed è stata anche di ispirazione per una nuova riforma chiamata "Agenda 2000" con l'intento per essere compatibile con il Trattato di Amsterdam circa gli assetti economici, sociali ed ambientali; questo soprattutto, nella prospettiva dell'agricoltura comunitaria, il

²⁹ Tutto il paragrafo è una sintesi storica reperita da L. De Martino, *Agricoltura biologica: immissioni inquinanti esterne e possibile tutela*, in *Nuovo dir. agr.*, 2000, fasc. 2, pt. 1, p. 331.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ F. Rossi Dal Pozzo, "Trattato costituzionale" e riforma della Politica Agricola Comune - *Relazione al Convegno "Il nuovo diritto agrario comunitario"*, tenutosi presso l'Università di Ferrara il 19-20 novembre 2004, in *Il Dir. U eur.*, 2005, fasc. 4, p. 861.

³² L. De Martino, *Agricoltura biologica: immissioni inquinanti esterne ... cit.*, p. 331.

³³ F. Rossi Dal Pozzo, "Trattato costituzionale" ... cit., p. 861.

quale comprende l'inclusione della agricoltura nelle aree rurali, la protezione ambientale, la qualità alimentare e il benessere degli animali³⁴.

Una seconda conseguenza della riforma sulla PAC si evidenzia con l'approvazione del Regolamento CE del Consiglio 1782 del 29 settembre 2003 relativo alle «norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola». Con questa normativa emerge il modello del finanziamento "condizionato" agli agricoltori in relazione alla dichiarazione di azienda e non in base alla superficie dichiarata. Il versamento di denaro viene svolto a condizione che si rispettino un triangolo di elementi rivolti per proteggere l'ambiente, assicurare la qualità alimentare, il benessere degli animali e vegetali, ed avendo cura delle condizioni ecologiche del territorio³⁵.

Inoltre, possiamo evidenziare che con "la PAC verso il 2020", la Commissione iniziava ad intraprendere una riforma legata a un aiuto finanziario correlato alle vigenti problematiche dell'ambiente, al cambio climatico e al suo contemporaneo sforzo per contribuire alla politica di sviluppo rurale, in altre parole in ragione ad uno sviluppo intelligente, sostenibile ed inclusivo³⁶. Su questa strategia verso il 2020, l'orientamento europeo si espandeva attraverso tre

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Regolamento CE del Consiglio 1782 del 29 settembre 2003. Il tema di finanziamento è stato commentato anche da A. Tommasini, *Produzioni biologiche...cit.*, pp. 33-69. Inoltre, mediante Decisione CE del Consiglio 144 del 20 febbraio 2006, nel punto 3.2., sub iv) si mette in rilievo l'esigenza per proteggere e salvaguardare l'ambiente naturale, il territorio e la biodiversità a livello comunitario, per cui l'autorità comunitaria invoca a che gli Stati membri contribuiscono a consolidare l'agricoltura biologica dal momento che viene ad essere considerata come una ottima forma di agricoltura sostenibile verso gli obiettivi comunitari in materia ambientali. A. Gratani, *Inadempienza e infrazione "internazionale" nel diritto UE. Fertilizzanti a basso impatto ambientale. Nota a Cgue sez. IV 27 febbraio 2014 (causa C-396/12)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, fasc. 5, nota 8

³⁶ Ferrucci, *Agricoltura e ambiente ([Agriculture and environment]) Relazione al Convegno "Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC"*, Bari, 27-28 marzo 2014, in *Riv. giur. amb.*, 2014, fasc. 3-4, pp. 323-34.

Regolamenti UE del Parlamento europeo e del Consiglio 1305³⁷, 1306³⁸ e 1307³⁹ del 2013; il legislatore europeo si adopera nel ripristinare la perdita di biodiversità basandosi sullo stimolo e sul rafforzamento delle infrastrutture verdi contemporaneamente ai pagamenti agli agricoltori per il loro diretto contributo a mantenere le risorse naturali.

Particolarmente, riguardo al pagamento c.d. ecologico, che troviamo nell'articolo 43 del Regolamento UE 1307 del 2013, tutti gli agricoltori che vogliono partecipare al suddetto pagamento sono obbligati a dichiarare che nel loro intero territorio si pratica la trilogia di metodi di miglioramento riguardanti il clima e l'ambiente⁴⁰. In quella prospettiva, il legislatore europeo ha previsto l'adempimento delle menzionate pratiche ecologiche alle attività produttiva biologiche. Allora agli agricoltori biologici corrisponde il suddetto finanziamento di forma addizionale ai loro propri benefici riguardanti la loro specifica attività⁴¹.

Con queste ultime adozioni previste dalla Comunità, si può osservare il progresso del suo compromesso che è diventato ogni volta più maturo e realistico caratterizzato dal suo proposito di equilibrare una crescita della Comunità a tutti i livelli, sia nel piano economico che nel piano ambientale e della salute, per menzionare i più importanti.

³⁷ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 1305 del 17 dicembre 2013, “sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento CE 1698/2005 del Consiglio”.

³⁸ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 1306 del 17 dicembre 2013, “sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE 352/78, CE 165/94, CE 2799/98, CE 814/2000, CE 1290/2005 e CE 485/2008”.

³⁹ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 1307 del 17 dicembre 2013, “norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento CE 637/2008 del Consiglio e il regolamento CE 73/2009 del Consiglio”.

⁴⁰ «Le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente sono le seguenti: (a) diversificare le colture, (b) mantenere il prato permanente esistente; e (c) avere un'area di interesse ecologico sulla superficie agricola». Art. 3, par. 2, Regolamento UE 1307 del 2013.

⁴¹ Ferrucci, *Agricoltura e ambiente ([Agriculture and environment])*... cit., pp. 323-34.

D'altra parte, nel periodo in cui era per la prima volta prevista la PAC, negli anni 1991, il Consiglio delle comunità europee, analogamente, emanò il primo documento relativo alla produzione biologica dentro la giurisdizione europea, tuttavia in relazione solo alla produzione vegetale⁴². Questo era il Regolamento CEE 2092 del 24 giugno 1991, il quale precisamente disciplinava riguardo «al metodo di produzione biologica di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari».

Questa fonte legale aveva lo scopo di fissare norme qualitativamente distinte in relazione al mercato convenzionale. Il legislatore europeo aveva l'intenzione di generare un mercato armonizzato dentro l'Europa, attraverso la stipulazione di minuziose regole tecniche e norme prefissate, tuttavia con effetto sul reddito dei produttori, maggiormente piccoli, siccome erano questi che dovevano affrontare diversi costi di produzione in relazione al periodo di conversione agricola, per menzionare un esempio più noto, nel passare da una produzione convenzionale a una biologica. Così, è anche preciso segnalare che questa normativa non era indirizzata solo verso gli "agricoltori", ma aveva un interesse ambientale in generale e sulla politica agricola, come si evince nei primi articoli del medesimo regolamento; seppur non si indirizzava verso i diritti dei consumatori⁴³, nel concetto più stretto, come si vedrà nel terzo capitolo.

Così, riguardo a questo regolamento, è preciso segnalare che il legislatore comunitario proponeva di istituire le norme di produzione, le quali sono comprese negli artt. 6, 6 bis e 7; le norme riguardanti il sistema di controllo, stipulati negli artt. 8 e 9; così come l'etichettatura, sancita nell'articolo 5, che aveva il proposito in particolare di identificare i prodotti derivanti dell'agricoltura biologica a fronte dei

⁴² O. Mercurio. *Osservazioni sulla sicurezza alimentare, prodotti agricoli e responsabilità civile*. in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, fasc. 7-8, pt. 1, p. 442.

⁴³ I. Trapé, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, fasc. 4, pt. 1, p. 536.

prodotti provenienti dalla agricoltura convenzionale. Con questo regolamento, il diritto comunitario iniziava a generare fiducia verso i consumatori, e aveva l'analogo proposito di assicurare la concorrenza leale tra gli operatori biologici.

Riguardo ai sistemi di controlli, la dottrina analizza che con il regolamento del 1991, il diritto europeo inizia ad istituire i principi di un sistema di rintracciabilità e di responsabilità di capo al produttore, seppure questi non siano stati individuati dentro gli articoli come inizieranno a farlo con il primo documento sulla produzione alimentare in generale, il Regolamento CE 178 del 2002⁴⁴. Precisamente, il sistema di controllo è sancito dentro gli articoli 8 e 9 del Regolamento del 1991; si osserva, prima di tutto, la sussidiarietà del sistema di controllo verso gli Stati membri. Poi, l'articolo 8, par. 1, lett. a), stabilisce che tutti gli operatori dovranno notificare alla autorità competente l'esercizio della attività disciplinata in particolarmente nell'allegato III, recante i «requisiti minimi di controllo e misure precauzionali» e nell'allegato IV, recante gli «elementi che devono figurare nella notifica».

Questo documento ormai non è più in vigore, ed è stato oggetto di diverse modifiche ed integrazioni normative fino al giorno corrente. Tuttavia è un documento che è stato frequentemente richiamato dalla giurisprudenza e dottrina comunitaria, come si vedrà nei seguenti capitoli.

In relazione alle modifiche consecutive più note delle normative riguardante la materia “biologica”⁴⁵, sono degne per essere sottolineate quelle correlate all'emanazione del Regolamento del Consiglio CEE 2083 del 14 luglio del 1992⁴⁶

⁴⁴ I. Canfora, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, fasc. 3, pt. 1, p. 364.

⁴⁵ C. Degli Esposti, *Normativa comunitaria sulla produzione biologica: modifiche apportate dal regolamento CEE 1935/95*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, fasc. 2, pp. 389-94.

⁴⁶ Regolamento CEE del Consiglio 2083 del 14 luglio 1992, “modifica il regolamento CEE 2092/91 del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari”.

con il quale, principalmente, si voleva modificare il regime delle importazione dai paesi terzi, dove gli operatori potevano commercializzare i prodotti elencati dalla Commissione fino al 31 luglio del 1995, con successiva proroga, e contemporaneamente erano autorizzati dalla autorità competente dello Stato membro. È necessario menzionare che le caratteristiche di questi prodotti dovevano rispettare le vigenti norme europee di produzione e di controllo.

Successivamente, dopo che sono intervenute altre modifiche⁴⁷ importanti di questo ultimo regolamento, la Commissione è arrivata al Regolamento CE del Consiglio 1935 del 22 giugno del 1995⁴⁸ col fine di assicurare l'efficacia nella amministrazione ed attuazione. Le modifiche sostenute avvenivano riguardo all'etichettatura, con il quale si garantiva l'apposizione sull'intero prodotto della dicitura di "prodotto biologico" sempre che siano stato utilizzati almeno il 95% di ingredienti biologici, i quali dovevano essere elencati nell'allegato VI, parte C del suddetto regolamento, oppure siano stati provvisoriamente autorizzati da un Stato membro.

Allo stesso tempo, si specificavano altre regole di percentuali di ingredienti biologici. Per esempio, per quei prodotti contenenti una percentuale dal 70% al 95%, si autorizzava l'uso di tale dicitura solo in modo che non attribuisse un rilievo superiore per la totale descrizione del prodotto con gli usi di colori, formato o caratteri nelle indicazioni di etichettatura; e similmente, per i prodotti fatti sin dal 50% fino al 95% di ingredienti biologici, doveva attribuirsi tale dicitura solo per la percentuale degli ingredienti biologici utilizzati. Per esempio, si assegnava la frase

⁴⁷ Le modifiche degli allegati I, II e III del Regolamento CEE del Consiglio 2083 del 1992 sono accadute con il Regolamento CEE della Commissione 2608 del 23 settembre 1993; e, in un posteriore momento, con il Regolamento CE della Commissione 1202 del 29 maggio 1995. Le modifiche dell'allegato VI sono successi con il Regolamento CEE della Commissione 468 del 2 marzo 1994, e con il Regolamento CE della Commissione 1201 del 29 maggio 1995. *Ibidem*.

⁴⁸ Regolamento CE 1935 del Consiglio del 22 giugno del 1995, "modifica il regolamento CEE 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari".

«x% degli ingredienti di origine agricola è stato ottenuto conformemente alle norme di produzione biologica», e questo generava confusione nei consumatori siccome non era precisato in che forma specifica e quali ingredienti erano biologici e quali non lo erano. In conclusione, sebbene il legislatore europeo si sia sforzato per tutelare i consumatori finali offrendogli maggiore informazione, tuttavia ancora esisteva una strada molto più lunga da normare.

Ulteriormente, alla fine degli anni Novanta la Comunità europea emana il Regolamento CE del Consiglio 1804 del 19 luglio 1999⁴⁹, il quale attua una disciplina complementare in relazione alla produzione animale⁵⁰ biologica in contrasto con il Regolamento CEE 2092 del 1991. Con questo nuovo regolamento, si vuole, similmente al regolamento del 1991, disciplinare di forma dettagliata il processo di produzione e trasformazione, così come la rintracciabilità e l'etichettatura, con il proposito di garantire al consumatore l'attenzione di un vero e proprio prodotto intestato come “biologico”, al fine di evitare le probabilità di casi di frode⁵¹.

Successivamente, e facendo una parentesi alla normativa specifica della agricoltura biologica, la Comunità europea decide di approvare il Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 178 del 28 gennaio 2002, il quale «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».

Questa è una fonte normativa che segna una pietra miliare dentro la disciplina della materia alimentare generale, siccome rimpiazzava le fonti normative

⁴⁹ Regolamento CE del Consiglio 1804 del 19 luglio 1999, “completa, per le produzioni animali, il regolamento CEE 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari”.

⁵⁰ In I. Trapé, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica...* cit., p. 536, e I. Canfora, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica...* cit., p. 365.

⁵¹ O. Mercurio. *Osservazioni sulla sicurezza alimentare ...* cit., p. 442.

anteriori riguardanti la materia alimentare. Questi erano il Libro verde, del 1997, il quale sanciva i principi generali della legislazione alimentare nell'Unione europea; e il Libro bianco, del 2000, il quale si occupava della sicurezza alimentare. Il problema di questi due documenti è che disciplinavano di forma settoriale e verticale la disciplina alimentare in Europa⁵².

Questo documento legale del 2002, attualmente, è ancora vigente; e il suo contenuto utilizza forme costanti per sollevare controversie comunitarie relative alla materia alimentare biologica, come si vedrà nei seguenti capitoli, visto che quest'ultima corrisponde a un settore specifico che si circoscrive dentro la materia generale alimentare.

È, anche, preciso menzionare che dentro di questo documento relativo alla disciplina della alimentazione generale del 2002, il legislatore europeo introduce la Direttiva CEE del Consiglio 374 del 25 luglio 1985⁵³, il quale è un documento essenziale come si vedrà precisamente nel terzo capitolo. Questo è stato legiferato con il proposito di snodare possibili futuri conflitti relativi alla “responsabilità” in caso della individuazione del danno in capo all'operatore, ovvero il produttore, che è, ai sensi dell'articolo 1 e considerando l'articolo 2, della medesima direttiva, l'unico e il più adeguato, responsabile del danno causato da un difetto del suo prodotto.

È anche preciso segnalare in anticipo che, il menzionato documento è stato poi modificato, soprattutto per l'interesse alla tutela della produzione alimentare biologica, dalla Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 34 del 10

⁵² M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione nel diritto alimentare europeo*, in *Cultura e diritti*, 2017, fasc. 1, p. 110.

⁵³ Direttiva CEE del Consiglio 374 del 25 luglio 1985, “relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi”.

maggio 1999⁵⁴, principalmente, con l'unico motivo di ampliare il raggio di portata di responsabilità in capo all'operatore, dove si include anche la responsabilità per i danni relativi alla produzione di beni agricoli, i quali non erano considerati nella direttiva anteriore, dove erano solo considerati la produzioni di articoli confezionati o industrializzati.

Successivamente degno di studio è la modifica da parte della Comunità europea della disciplina alimentare biologica, attraverso il Regolamento CE del Consiglio 834 del 28 giugno 2007, il quale abroga il regolamento del 1991 riguardo «alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici». È opportuno indicare che questo nuovo regolamento rimane ancora in vigore ai giorni nostri. Con questo nuovo regime disciplinare emerge una nuova forma di tutela dell'ambiente, dove si fa esplicita e necessaria la protezione della biodiversità, la quale nella precedente normativa non era stata considerata. Inoltre, risalta non solo la tutela del fabbisogno di una nicchia di consumatori, ma si sviluppa anche una incisiva attenzione alla base di un sistema reciproco di tutela dell'ambiente, tutela degli animali e dello sviluppo rurale; le cui caratteristiche sono direttamente congruenti con l'agricoltura biologica, in contrasto con l'agricoltura convenzionale.⁵⁵

Facciamo una parentesi riguardo il nuovo atteggiamento della Comunità in relazione al tema dei vantaggi della agricoltura biologica; il corpo legislativo europeo riconosce la terra come una fonte limitata, e sulla base di questo precetto

⁵⁴ Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 34 del 10 maggio 1999, “relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi”.

⁵⁵ Sintesi raccolta da M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2018, fasc. 6, pp. 1-14. Inoltre, I. Trapé, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica...cit.*, pp. 537-38, argomenta che la Comunità europea inizia a vedere all'agricoltura biologica più come un sistema globale di rapporto intercambiato tra il benessere per l'ambiente, protezione della salute dei consumatori e degli animali, tutela di un alto livello di biodiversità, e tutela delle preferenze dei consumatori per la scelta di prodotti ottenuti attraverso procedimenti naturali.

chiama a tutti gli agricoltori, appartenenti ai tre tipi di coltivazioni riconosciute; siano convenzionali, biologici e transgenici⁵⁶; di adottare tecniche suggerite per preservare il patrimonio di superficie, aggiungendo qui il fatto che questo approccio pure servirebbe come garanzia per la loro produzione in futuro. A tal fine, è necessario menzionare che quegli intrecci di necessità e di aspetti positivi dell'uso della agricoltura biologica, erroneamente venivano riconosciuti solo all'agricoltura biologica, e non così agli altri tipi di produzione.⁵⁷

Continuando a fare un commento sul Regolamento CE 834 del 2007, la disciplina europea si è sforzata di individuare obiettivi, principi e definizioni indirizzati alla agricoltura biologica in generale; e poi si è versato a fare un dettaglio sui metodi di produzione speciali; come i principi specifici all'agricoltura, i principi specifici applicabili alla trasformazione di alimenti biologici, nonché sui principi riguardanti le trasformazioni dei mangimi biologici. Peraltro, si è provato a sviluppare eccezioni relative alla produzione agricola biologica, con la finalità di assistere alla conversione dei terreni, ed infine si è riconsiderato l'assetto delle importazioni, inserendo il c.d. principio di equivalenza.

In definitiva, il legislatore comunitario ha provato a conciliare l'intera disciplina, e ha anche fatto menzione ad altre fonti normative che serviranno come complementari alla tutela della agricoltura biologica. A tale proposito, si segnala il Regolamento CE 178 del 2002 per richiami in riferimento alla sicurezza alimentare, e il Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 882 del 29 aprile 2004 per richiami relativi «ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali». Questo regolamento non è più in vigore, e viene abrogato per uno che viene introdotto nel seguente documento legale riguardante alla agricoltura biologica.

⁵⁶ I. Canfora, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica ...cit.*, p. 363.

⁵⁷ *Ibidem.*

Inoltre, è importante notare che il sistema di controllo viene ancora attribuito della forma di sussidiarietà agli Stati membri⁵⁸. E, come detto, con il Regolamento CE 882 del 2004, si disciplina la certificazione e il controllo, lasciando a competenza degli Stati membri di designare alle autorità in carico, sia ad una pubblica amministrazione come a un ente privato. Nel caso del settore biologico, la autorità comunitaria comanda allo Stato membro di designare più livelli di controlli rigorosi, e in ambito di accertamento designa una procedura specifica in caso di riscontro per irregolarità⁵⁹.

Posteriore al regolamento del 2007 in materia biologica; il Parlamento e il Consiglio ne approvano uno nuovo, il Regolamento UE 848 del 30 maggio 2018⁶⁰, il quale ancora entrerà in vigore nel 2021, ed in conseguenza sostituirà la normativa vigente del 2007. Il suddetto regolamento si concentra, principalmente, nell'obiettivo di rafforzare ed incrementare la fiducia dei consumatori attraverso la garanzia della qualità dei prodotti biologici. L'approccio della Comunità all'introdurre questa nuova fonte legale ha tre ragioni ben specifiche.

La prima ragione risale all'esponentiale espansione del settore biologico nella ultima decade. La seconda si indirizza nello svolgere una normativa più correlata e coerente con la strategia Europa 2020, la quale è caratterizzata all' offrire più importanza allo sviluppo economico di forma sostenibile con l'ambiente, senza però mettere al margine la competitività economica. Ulteriormente, l'ultimo motivo è associato a contrastare le limitazioni rimaste nel Regolamento CE 834 del 2007, fissando l'obiettivo centrale di finanziare processi di conversione, così come aiutare a gestire situazioni che non erano prevedibili in un primo momento per

⁵⁸ I. Canfora, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica...cit.*, p. 365.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 550.

⁶⁰ Regolamento UE 848 del 30 maggio 2018, "relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento CE 834/2007 del Consiglio".

l'agricoltura; perché interventi non appropriati potevano concretamente minacciare i patrimoni degli agricoltori⁶¹.

D'altronde, riguardo alle novità di questo nuovo Regolamento del 2018 possiamo sottolineare il cambio di “categoria” dei tre primi obiettivi generali esposti nell'articolo 3 del Regolamento CE 834 del 2007, ad essere considerati nel Regolamento del 2018 come principi generali. Questa nuova “visione” della disciplina della agricoltura biologica potrebbe essere conseguente agli scopi comunitari di sostenere un tipo di agricoltura che sia più sostenibile, offrire prodotti di alta qualità al cittadino europeo, e che comunque questi obiettivi siano in armonia con l'ambiente, la biodiversità, la salute degli animali, ed altri elementi compresi dentro tutta la catena produttiva nonché distributiva della agricoltura biologica⁶².

In relazione a quanto menzionato sui principi generali dell'agricoltura biologica, dichiarati del Regolamento UE 848 del 2018, si può apprezzare come la Unione europea definisce la produzione biologica; comprese tutte le fasi di produzione, preparazione e distribuzione; come “un sistema di gestione sostenibile” nella forma per essere e non più come una finalità da perseguire, come era così inteso nel regolamento del 2007. Successivamente, il legislatore si riferisce ad altri sub principi generali che si comportano, di forma unitaria e complessiva, come la base per conseguire la meta primaria per far sviluppare un sistema sostenibile.

Con questo elenco di principi, si desume che il legislatore approfitti per fare una definizione più precisa dell'agricoltura biologica. Così, definisce che la produzione biologica si occupi di

«a) rispettare i sistemi e i cicli naturali e mantenere e migliorare lo stato dei suoli, delle acque e dell'aria, la salute dei vegetali e degli animali e l'equilibrio tra di essi;

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

b) preservare elementi del paesaggio naturale, come i siti del patrimonio naturale;

c) assicurare un impiego responsabile dell'energia e delle risorse naturali come l'acqua, il suolo, la sostanza organica e l'aria;

d) produrre un'ampia varietà di alimenti e altri prodotti agricoli e dell'acquacoltura di elevata qualità che rispondano alla domanda dei consumatori di prodotti ottenuti con procedimenti che non danneggino l'ambiente, la salute umana, la salute dei vegetali o la salute e il benessere degli animali; [...]

j) mantenere un elevato livello di benessere degli animali rispettando le esigenze specifiche delle specie». ⁶³

Alla base di questo approfondimento dei suddetti principi, si presume che l'Unione europea attribuisca un ruolo molto importante all'agricoltura biologica in relazione agli obiettivi comunitari di "sostenibilità" e "qualità", menzionati nel quadro della nuova "visione" della disciplina europea in materia alimentare agricola descritta nei paragrafi precedenti. In particolare, la dottrina afferma che «il ruolo che l'agricoltura gioca sulle scacchiere della strategia dell'Unione europea per il mantenimento e il rafforzamento della biodiversità» è noto ⁶⁴.

La dottrina ha sottolineato che l'Unione ha ormai creato un *acquis* ambientale ⁶⁵, dove include, sia di forma diretta che indiretta, la partecipazione dell'agricoltura. A questo punto, individualizza i concetti compresi nella nozione di ambiente, e che la Comunità si sforza nel replicare; dove per esempio fa richiami sull'uso appropriato dell'acqua, dell'aria, del suolo, delle specie animali e degli habitat naturali, della mitigazione dei cambiamenti climatici; con l'obiettivo finale di limitare la perdita di biodiversità, ed invece promuovere il suo restauro, siccome il panorama descritto si presenta come la forma più sostenibile per mantenere gli ecosistemi e la salute degli esseri umani nonché degli animali.

⁶³ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 848 del 2018.

⁶⁴ Ferrucci, *Agricoltura e ambiente ([Agriculture and environment])* ... cit., pp. 323-34.

⁶⁵ *Ibidem*.

Dall' altra parte, ancora in relazione al Regolamento del 2018, si deve far menzione che sul lungo testo si chiarisce una marcata esigenza di controllo caratterizzato dalla semplificazione del complesso normativo e l'efficacia delle istituzioni preposti⁶⁶. Così, similmente al Regolamento del 2007, menziona altri testi normativi relativi alla sicurezza alimentare, sempre indicando il Regolamento CE 178 del 2002; e, relativamente ai controlli ufficiali, introducendo questa volta nel nuovo Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 625 del 15 marzo 2017⁶⁷, il quale abroga l'antecedente, il Regolamento CE 882 del 2004, che era menzionato nel documento del 2007.

Le variazioni relative ai controlli nel Regolamento del 2018, si introducono negli artt. 37-43, dove si menziona specificatamente al Regolamento UE del Parlamento e il Consiglio europeo 625 del 15 marzo 2017. Questa nuova fonte normativa avrebbe avuto effetto su tutti i prodotti agricoli di forma generale; comunque indica che nel caso della produzione biologica, questa dovrà prescriversi ad una norma aggiuntiva speciale per la sua specifica materia come, per esempio, riguardo alla condivisione delle informazioni, oppure in relazione ai poteri rilasciati dalle autorità e dagli organismi di controllo. Nel caso di questi ultimi, si indica che le Autorità hanno il potere di delegare agli organismi di controllo la potestà di intraprendere attività per rimediare nei casi in cui si dimostri la non conformità.⁶⁸

Riguardo alle importazioni, i quali si sanciscono negli artt. 44-49, è stato rimpiazzato il principio di equivalenza con il principio di conformità, con il quale si prevede principalmente che i paesi importatori elaborino una normativa interna, con

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 625 del 15 marzo 2017, “relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, [...] che abroga i regolamenti CE 854/2004 e CE 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio [...]”.

⁶⁸ M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica ... cit.*, pp. 1-14.

la sua rispettiva attuazione, uguale alla disciplina europea, e che con questa gli permetta di commercializzare un prodotto proveniente da un Paese esterno alla Unione europea con la sua rispettiva etichetta bio senza che prima sia autorizzata dalla Commissione come si prevedeva precedentemente.⁶⁹

Sulla base di questi argomenti, si è potuto evidenziare che la Comunità europea si è sforzata di integrare la tutela del consumatore, la tutela alimentare, così come la tutela dell'ambiente insieme alla disciplina della agricoltura biologica attraverso politiche comunitarie, riflessa principalmente nei regolamenti e nelle direttive, i quali, come si è visto, sono sempre stati in costante cambio e che continueranno a evolvere anche in futuro. Così, nella seguente parte, si vuole accennare al funzionamento delle diverse autorità pubbliche ed organismi privati in relazione alla tutela della agricoltura biologica.

1.3. Aspetti critici sul funzionamento giuridico, politico e organizzativo sulla disciplina della agricoltura biologica

In questo punto si vuole analizzare e sintetizzare come si forma e funziona la disciplina europea riguardo alle materie principali che si intrecciano con la disciplina in questione, l'agricoltura biologica, ovvero la materia alimentare generale, la materia ambientale e la tutela del consumatore; per poi fare lo stesso con il sistema organizzativo al riguardo. Vale anticipare che l'approfondimento che affrontiamo in questa parte, servirà come antecedente per capire quali erano, e quali continuano ad essere ai giorni di oggi, le condizionanti a livello normativo e politico, per i casi di studio che si svolgeranno nei seguenti capitoli.

In questo senso, prima di tutto si accenna quali sono specificamente le materie legislative che si intersecano alla disciplina della agricoltura biologica, poi si farà una breve relazione sul funzionamento, ovvero i punti più decisivi, riguardo a queste materie, e finalmente si illustrerà come viene organizzato sia a livello

⁶⁹ *Ibidem.*

comunitario, che nazionale ed di altri istituzioni autonome, fino a identificare quali sono i punti più critici, in relazione a questo sistema che si trova in costante comunicazione pluridirezionale⁷⁰.

Per quanto riguarda l'identificazione delle materie legislative che si intrecciano con la normativa e l'attuazione della disciplina dell'agricoltura biologica a livello comunitario, questi sarebbero, prima di tutto in capo alla tutela alimentare generale, siccome per definizione la disciplina della produzione biologica rientrerebbe dentro quella categoria⁷¹. Consecutivamente, si potrebbe dire che gli altri principali, sarebbero correlati alla specifica definizione della alimentazione biologica, i quali comprenderebbero la tutela dell'ambiente, compresa la tutela della biodiversità; nonché la tutela dei consumatori, compresa la tutela della loro salute come dei loro interessi economici⁷².

⁷⁰ «Emerge una linea evolutiva per la quale la disciplina dei prodotti alimentari non è più soltanto un insieme di norme tecniche, ma piuttosto si traduce in un sistema di governo di istituzioni e di autorità, politiche e tecniche. Questa pluralità di istituzioni e di autorità collocate a diversi livelli, nazionale, europeo, internazionale, ed aventi oggetti diversi, propone rilevanti questioni collegate all'esercizio di tali poteri ed al reciproco bilanciamento». F. Albinetti, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti. Commento a Regolamento UE 1169/2011*. in *Riv. giur. amb.*, 2012, fasc. 1, pt. 1, p. 76.

⁷¹ «La produzione biologica esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo, da un lato, a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici da parte dei consumatori e, dall'altro, fornendo al pubblico beni che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale». Considerando 1 del Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 848 del 2018. Ancora, nel considerando 15, si spiega che «i progetti di ricerca hanno dimostrato che la fiducia dei consumatori è fondamentale per il mercato degli alimenti biologici [...] nell'Unione dovrebbe pertanto basarsi su norme di produzione rigorose e armonizzate a livello di Unione che soddisfino le aspettative degli operatori e dei consumatori per quanto riguarda la qualità dei prodotti biologici e il rispetto dei principi e delle norme stabiliti nel presente regolamento».

⁷² Dentro le prescrizioni del Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 178 del 28 gennaio 2002; nel quale si istituisce i principi generali sulla alimentazione e la sicurezza alimentare, ed in conseguenza si osserva lo sforzo del legislatore europeo di fare esplicito la tutela in via primaria della tutela degli interessi dei consumatore, il quale a sua volta include la tutela dei loro interessi sulla loro salute, dei suoi interessi economici come una corretta e completa accesso all'informazione; si precisa pure che la tutela dei

Questi tre ovvero la tutela alimentare, la tutela ambientale, e i diritti dei consumatori saranno ampiamente richiamati e studiati nei seguenti capitoli.

Peraltro, in relazione alla posizione politica, etica ed economica che prende la Comunità europea riguardo alla legislazione alimentare in generale, questo si può constatare nel medesimo articolo 3 del Trattato sull'unione europea⁷³, dove si sottolinea l'obiettivo comunitario per proteggere ai consumatori europei perseguendo il più alto livello di tutela di vita, la loro salute, la tutela dei loro interessi, come quello economico e come l'accesso a informazioni veritiere in campo alimentare; aggiungendo che questi obiettivi che sono affiancati alla tutela del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente; sempre dentro un quadro di un equilibrato mercato interno, fortemente competitivo e con promozione al progresso scientifico e tecnologico verso una Europa di sviluppo sostenibile⁷⁴. Tuttavia, per approfondire le cause storiche di questo attuale approccio da parte delle autorità europee in materia alimentare, così come la conseguente tutela dei consumatori europei, si deve andare al punto 3.1. di questo studio.

Inoltre, vale anche ricordare che il presente sistema regolamentare alimentare comunitario, ed in conseguenza il sistema legislativo nazionale, si basa

consumatori, sia più correlata alla osservanza sui prodotti agroalimentari di quadro di qualità oppure correlati ai prodotti dove si sancisca una disciplina di etichettatura con lo scopo ad incrementare la fiducia dei consumatori, come lo è il caso, precisamente, il della agricoltura biologica. M. P. Genesin, *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni: verso quali scenari? - Relazione al Convegno "La tutela del consumatore nei sistemi multilivello. Dalla governance europea agli ordinamenti regionali: analisi comparata delle politiche consumeristiche in alcune Regioni europee" Torino, 12 ottobre 2009*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2009, fasc. 10, pp. 3005-25.

⁷³ M. P. Genesin, *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni ... cit.*, pp. 3005-25, rileva che sebbene «la materia alimentazione non è espressamente contemplata nel Trattato CE; tuttavia svariati articoli del medesimo legittimano l'intervento comunitario in questo settore, consentendo di enucleare una competenza di tipo concorrente».

⁷⁴ Art. 3, par. 3 TUE.

inconfutabilmente su una logica precauzionale⁷⁵, sancito già allora dall'articolo 174 TCE con il principio di precauzione, soprattutto se la sicurezza alimentare si compromette con il rischio della salute umana o altri obiettivi comunitari dentro la già menzionata politica alimentare europea, come succede frequentemente per i casi di OGM che parleremo in questi due successivi capitoli.

Tuttavia, vale pure aggiungere a questa premessa che un altro obiettivo primario riguardo la legislazione alimentare europea è la libera circolazione di alimenti e mangimi sicuri⁷⁶ nel mercato comunitario, ai sensi del principio di libera circolazione sancito nel corrente articolo 34 TFUE.

Riguardo al sistema organizzativo in tema di diritto alimentare, questo inizierebbe con l'OMC⁷⁷ (Organizzazione mondiale del commercio), il quale rappresenterebbe la cuspide di un sistema piramidale mondiale nella suddetta materia. Sebbene, non allo stesso livello gerarchico, un ruolo importante lo gioca il *Codex alimentarius* nel commercio esterno giacché questa istituzione tratta di disciplinare di forma paritaria, attraverso l'impostazione dei suoi standard, linee guida e codici di pratiche, in 184 paesi del mondo, la garanzia di scambio di cibo di qualità, sicuro e giusto in quasi tutto il mondo⁷⁸. Successivamente, in quella scala piramidale si troverebbero l'Unione europea, poi lo Stato, e come ultima fonte, le Regioni⁷⁹.

⁷⁵ G.M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di organismi geneticamente modificati (OGM)* ([*Legitimacy and effectiveness of the penal intervention on genetically modified organisms (OGMs)*]), in *Riv. trim. dir. pe eco*, 2012, fasc. 1-2, pp. 244-45.

⁷⁶ M. P. Genesin, *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni ... cit.*, pp. 3005-25.

⁷⁷ Nel rapporto con l'OMC, risalgono gli accordi internazionali Sps e il Tbt, corrispondenti al recepimento relativo ai provvedimenti sanitarie e fitosanitarie, per il primo; e per le disposizioni concernente alle barriere che possono occorrere negli scambi tra Paesi, per il secondo. L. Costato, *Per un diritto alimentare. Relazione al convegno nazionale su "Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario"*, Università degli Studi di Salerno, Paestum, 30 maggio 2003, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, fasc. 6, pt. 1, p. 337.

⁷⁸ <<http://www.FAO.org/FAO-who-codexalimentarius/about-codex/en/>> (30/11/2019).

⁷⁹ *Ibidem*.

In sintesi, il proposito di questo tessuto di funzioni in termini giuridici, politici e organizzativi, si dirama in ambiti di concorrenza, regolazione del mercato, disciplina contro le frodi e le contraffazioni, tuttavia l'obiettivo centrale è quello di assicurare la sicurezza e la qualità degli alimenti⁸⁰.

Riguardo a quanto descritto negli ultimi paragrafi, si vuole approfondire come si organizzano e come funzionano le istituzioni comunitarie, nazionali e le altre istituzioni; identificare la ridefinizione continua tra fonti ed istituzioni⁸¹ è importante per rispondere a questioni che risalgono nelle analisi successive della presente ricerca.

Dentro la scala comunitaria, è chiaro che il diritto europeo, come risultato del suo stesso processo di unificazione e codificazione, è composto da «una legislazione multilivello, che fissa principi, finalità, metodi, istituzioni»⁸², tuttavia si

⁸⁰ F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, *Commento a Regolamento UE 1169/2011*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, fasc. 1, pt. 1, p. 69; <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/51/sicurezza-alimentare>>(10/02/2020); <https://europa.eu/european-union/topics/food-safety_it>(10/02/2020); <https://ec.europa.eu/food/overview_en> (10/02/2020).

⁸¹ «La declinazione della relazione fra fonti/istituzioni pubbliche e private si va insomma ridisegnando, e la ricerca di risposte ad essenziali domande di public goods [come la tutela della salute oppure la tutela alimentare] si trova a fare i conti con un complesso disegno di regolazione, che guarda al mercato, come luogo di regole sulle quali consumatori ed imprese possono fare affidamento, oltre che come arena di concorrenza». F. Albisinni, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra "accountability" e trasparenza: verso un diverso ordine nella "Food Law" ([Public functions and competencies of private people between "accountability" and transparency: towards a different order in the "Food Law"])*, *Convegno annuale dell'Aida (Associazione Italiana di Diritto Alimentare) "Il Diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell'Aida"*, Rovigo, 27-28 novembre 2014, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2015, fasc. 1, p. 7.

⁸² Alla stessa conclusione arriva F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti ... cit.*, pp. 68 e 76, argomentando che «all'interno di questo processo, emerge una linea evolutiva per la quale la disciplina dei prodotti alimentari non è più soltanto un insieme di norme tecniche, ma piuttosto si traduce in un sistema di governo di istituzioni e di autorità, politiche e tecniche. Questa pluralità [...] collocate a diversi

vuole far notare due cambi importanti sui ruoli interistituzionali che sono avvenuti dopo il Trattato di Lisbona e il cambio sulla procedura legislativa ordinaria, siccome questo è risultato un punto di riferimento decisivo nella disciplina in questione, riguardo alla tutela dell'agricoltura, la tutela dell'ambiente, la tutela alimentare così come la tutela dei consumatori.

Il primo cambio riguarda i nuovi poteri di decisione esercitati dal Parlamento europeo, prima con l'entrata della "procedura di codecisione"⁸³, che è entrata in vigore con il Trattato di Maastricht nel 1993, dopo evoluto in quello nominato come "procedura legislativa ordinaria"⁸⁴, che è entrato in vigore con il Trattato di Lisbona nel 2009; hanno offerto maggiore inclusione al Parlamento ed allo stesso tempo è equilibrato il processo decisionale di forma democratica a diverse aree che prima erano riservate solo al Consiglio⁸⁵.

Questo progresso di assegnare più potere decisionale al Parlamento porta due critiche contrastanti. Il primo è che questo evento potrebbe apparire come un successo favorevole dentro la giurisprudenza comunitaria, poiché offre una maggiore inclusione della autorità parlamentare nella procedura legislativa, sebbene questo scenario significa un aumento ipotetico nella complessità e della velocità delle procedure legislative⁸⁶.

livelli, nazionale, europeo, internazionale, ed aventi oggetti diversi, propone rilevanti questioni collegate all'esercizio di tali poteri ed al reciproco bilanciamento».

⁸³ «Il passaggio dalla maggioranza qualificata in Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, alla codecisione riguarderà numerose disposizioni [...] che interessano il funzionamento del Politica Agricola Comune». F. Rossi Dal Pozzo, *"Trattato costituzionale" e riforma della Politica ... cit.*, p. 869.

⁸⁴ F. Albisinni, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati...* cit., p. 7.

⁸⁵ *Ibidem*; F. Rossi Dal Pozzo, *"Trattato costituzionale" e riforma della Politica...* cit., p. 869; <https://europa.eu/european-union/law/treaties_it> (11/12/2020).

⁸⁶ F. Rossi Dal Pozzo, *"Trattato costituzionale" e riforma della Politica ... cit.*, p. 869.

Dall'altra parte, una contrastante critica riguarda a che questo successo in realtà implicherebbe una riduzione degli spazi conferiti agli Stati membri⁸⁷; sebbene il Parlamento si comporta come il rappresentante legale dei cittadini europei, con questo evento viene minacciato il potere di "autoregolazione e di disciplina locale"⁸⁸ relativi alle «identità e peculiarità legate alle storie ed esperienze»⁸⁹ caratteristico di ogni Stato membro.

In particolare, si ipotizza che attuare un'integrazione più reale nel processo decisionario degli Stati membri potrebbe essere fondamentale per risolvere le controversie legate al tema dell'agricoltura, che si continua a porre dentro criteri meramente di produttività⁹⁰ (così visto nei richiami continui dalle autorità europee nei casi giurisprudenziali che si analizzeranno nel secondo capitolo), invece di «lasciare trasparire alcun disegno di reale integrazione con le altre politiche più affini, quali l'ambiente e la protezione dei consumatori»⁹¹ (così visto nei richiami continui da parte di diversi Stati membri nei casi giurisprudenziali che si analizzeranno nel secondo capitolo).

Inoltre ai menzionati nuovi poteri devoluti al Parlamento, si aggiungono altri, i quali si relazionano davanti ai nuovi poteri rilasciati alla Commissione. In questo senso, il Parlamento ottiene una forma di potere "politico" di modulare le proposte emesse dalla Commissione, cariche di "tecnicità", mediante le sue

⁸⁷ Esiste un Regolamento, inizialmente su proposta della Commissione con il titolo di "Development of national skills, è finalmente finito per essere approvato con il titolo di "*National measures*", dove "measures" implicherebbe una serie di indicazioni relativi all'amministrazione che alla regolazione. F. Albinini, *La comunicazione al consumatore di alimenti ...* cit., p. 76.

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ F. Rossi Dal Pozzo, "*Trattato costituzionale*" e riforma della Politica... cit., p. 872.

⁹¹ *Ibidem.*

determinazioni legislative⁹². Intanto, la Commissione ha accolto funzioni decisive relative all'approvazione di atti di esecuzione ed atti delegate⁹³.

Dall'altra parte, seguendo il sistema piramidale organizzativo dentro la legislazione sulle materie in questioni, le funzioni attribuite agli Stati membri si risolverebbero in relazione al quadro del riparto di competenza.

A tale proposito, il riparto di competenza tra l'Unione europea e gli Stati membri nelle materie in tema di ambiente, agricoltura e pesca (non incluso la conservazione delle risorse biologiche del mare), di protezione dei consumatori, e sui problemi relativi alla materia in tema di sanità pubblica sono di tipo concorrente⁹⁴. Questo sostanzialmente significa che «l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore»⁹⁵.

E nel caso specifico degli Stati membri, questi «esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla»⁹⁶. Inoltre, si deve congetturare che il rapporto fra le funzioni comunitarie e nazionali può essere sottoposto a subire qualche conflitto di competenze, giacché non si possono identificare di preciso i veri limiti, ovvero la portata, del principio di sussidiarietà⁹⁷.

⁹² F. Albisinni, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati...* cit., p. 7.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Così stabilito dall'articolo I-14, par. 2, lett. d), e), f), e k) del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa.

⁹⁵ Art. I-12, par. 2, "categorie di Competenze", in Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Pure in O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, fasc. 1, pp. 17-67.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ L'autore si riferisce direttamente alla materia ambientale, e continua spiegando che la portata di questo principio potrebbe essere modulata riguardo al settore di riferimento. O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze ...cit.*, pp. 17-67. Similmente, M. P. Genesin, *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni...cit.*, pp. 3005-25, osserva che «laddove si sia in presenza di una competenza concorrente, l'ambito di

Quest'ultima viene sancita nell'articolo 5, par. 3 TCE, dove il legislatore europeo illustra che «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva [degli Stati membri,] l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

Queste probabili problematiche riguardo alla competenza potrebbero superarsi in due modi. Il primo è l'accordo al criterio di "subordinazione gerarchica" tra l'Unione e gli Stati membri, nel caso fosse letto di forma equivalente al principio "del livello appropriato di azione"⁹⁸. Il secondo, e forse il più convincente, è riguardo la relazione che ha la materia con il settore di riferimento⁹⁹.

Nel caso della materia ambientale, il caso si risolverebbe se il corpo legislativo europeo si limitasse a dettare solo lo standard minimo¹⁰⁰, lasciando uno spazio di attuazione riservato allo Stato o sede locale sempre in ragione agli interessi comunitari in politica ambientale¹⁰¹; oppure lasciando che attue misure

azione che residua in capo agli Stati membri dipende, in concreto, dall'estensione raggiunta dal diritto comunitario nel settore di riferimento».

⁹⁸ L'autore si riferisce direttamente alla materia ambientale, e continua spiegando che la portata di questo principio potrebbe essere modulata riguardo al settore di riferimento. O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze ...cit.*, pp. 17-67. Similmente, M. P. Genesin, *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni...cit.*, pp. 3005-25, osserva che «laddove si sia in presenza di una competenza concorrente, l'ambito di azione che residua in capo agli Stati membri dipende, in concreto, dall'estensione raggiunta dal diritto comunitario nel settore di riferimento».

⁹⁹ O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea ... cit.*, pp. 17-67.

¹⁰⁰ M. Trimarchi, *Tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*, in A. Tizzano (a cura di), *Il Diritto privato dell'Unione europea*, I, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 203 ss., spec. p. 214.

¹⁰¹ Questo succede in maniera distinta con la disciplina del mercato interno, come previsto nell'articolo 95 TCE, dove «l'intervento statale è nettamente ridotto ed è consentito soltanto negli interstizi lasciati liberi dalla Comunità nel rispetto dei meccanismi procedurali che corredano la disciplina. In questo caso, allora si può ritenere che l'azione comunitaria tende ad essere giustificata a un livello di normazione più

sempre *in melius*¹⁰², e non al di sotto dello standard minimo stabilito dalla Comunità¹⁰³. Questo orientamento si può apprezzare ugualmente con la materia agricoltura¹⁰⁴ e pesca, definito nell'articolo 38, par. 1 TFUE (ex articolo 32 TCE).

Così, in termini di ripartizione di competenze, l'assegnazione allo Stato della competenza, per esempio in tema di tutela ambientale, ha valore di scopo in relazione all'entità comunitaria. Dentro ai confini di potestà istituzionali di un Stato, la responsabilità sui doveri di protezione vengono prescritte direttamente allo Stato, e i doveri di valorizzazione allo Stato e alle Regioni, dentro un quadro di competenza concorrente.¹⁰⁵

Inoltre, la dottrina raccoglie la distinzione tra i tipi di tutela sulle dimensioni “qualitative” e “quantitative”. Nel primo caso, il quale comprenderebbe scelte di

intensa in ragione della finalità di armonizzazione». O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea ... cit.*, pp. 17-67.

¹⁰² R. Manfellotti, *Il riparto di competenze regolative nell'articolo 117 della Costituzione: il caso delle biotecnologie*, (Nota a C. Cost. 17 marzo 2006, 116), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, fasc. 2, pp. 1119-28

¹⁰³ Questo si intenderebbe più come una competenza di tipo competitivo. E. Di Salvatore, *La tutela della salute e dell'ambiente nel diritto costituzionale e nel diritto comunitario, con particolare riguardo alla disciplina degli organismi geneticamente modificati*, *Relazione al Convegno Sana "Perchè l'agricoltura biologica può sfamare il mondo e gli OGM no"*, 13 settembre 2008, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2008, fasc. 1-3, pp. 412-26.

¹⁰⁴ Si critica di forma anticipata che con l'avvenire del Trattato costituzionale europeo nel 2004, il quale contemporaneamente comprende il passaggio di concedere maggiore potere agli Stati membri, intestandoli diverse materie a nomi di “competenza concorrente” quando prima queste discipline erano del tutto centralizzata dalla Comunità; questo non succede dal tutto così, soprattutto quando si effettua una revisione a dettaglio sul riparto di competenza di ogni materia. Così, si potrebbe sintetizzare che le autorità comunitarie continue mantenendo un ruolo importante nel processo, definendo ed attuando la politica comune, come lo è con il caso dell'agricoltura. F. Rossi Dal Pozzo, *"Trattato costituzionale" e riforma della Politica ... cit.*, p. 868.

¹⁰⁵ Inoltre, S. Carmignani, *La responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati ([The liability of the producer of genetically modified organisms (Gmos)])*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. 2, p. 269.

fondo e di equilibri, possono essere disegnate solo a livello superiore, ovvero sia comunitario come statale, ma non a livello regionale. Allora, queste istituzioni subnazionali potranno esercitare la loro competenza solo in livelli di tutela più rigorosi di forma “quantitativa”.¹⁰⁶

Ulteriormente, nel caso della politica della sicurezza alimentare, specificamente, l'intervento comunitario si è caratterizzato in modo sempre più penetrante, soprattutto quando si tratta della tutela degli interessi dei consumatori, sia quello inteso per la loro salute sia inteso per gli interessi economici, come lo sono i sistemi sui prodotti biologici e la disciplina sull'uso generale degli OGM¹⁰⁷.

A questo modo, si osserva in maniera esplicita l'approccio del legislatore europeo a regolamentare la materia alimentare nel 2002, dove precisamente delinea l'ambito di competenza degli Stati membri in materia alimentare. Così, stabilisce che «gli Stati membri applicano la legislazione alimentare, controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione»¹⁰⁸.

Così menzionato, nel caso specifico della materia alimentare, uno Stato membro è delegato ad attuare in tema di controllo dentro il suo territorio nazionale, così come fanno la verifica degli operatori controllori al riguardo. Inoltre è necessario risaltare che questi ruoli in tema di agricoltura biologica comprendono azioni decisive al riguardo, ed per questa ragione si vuole spiegare sinteticamente come funzionano questi due gruppi di istituzioni, tanto statali come gli operatori.

¹⁰⁶ M. Motroni, *La disciplina degli OGM a metà tra "tutela dell'ambiente" e "agricoltura", ovvero della problematica "coesistenza" di competenze legislative statali e regionali*, Nota a C. Cost. 17 marzo 2006, 116, in *Riv. giur. amb.*, 2006, fasc. 3, pt. 2, pp. 205-6.

¹⁰⁷ M. P. Genesin, *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni ... cit.*, pp. 3005-25.

¹⁰⁸ Par. 2, articolo 17, Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 178 del 2002.

Nell'articolo 17, par. 2, sub-par. 2 del Regolamento CE 178 del 2002 si stipula che gli Stati membri «organizzano un sistema ufficiale di controllo e altre attività adatte alle circostanze, tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione». E nel suo par. 2, sub-par. 3 continua enfatizzando che «gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi».

In questo senso, gli Stati membri istituiscono un controllo ufficiale per tutelare il consumatore ed incidere nella leale concorrenza. Possono delegare ad uno o più istituzioni per la sorveglianza ai sensi del Regolamento CE 834 del 2007. Inoltre, questi istituzioni delegate dagli Stati membri, possono accreditare ad altri organismi delegati per la certificazione di controllo, pur appartenendo questi a società private. Comunque questi sono tenuti a dare certezza pubblica siccome sono legati a funzioni del diritto pubblico.¹⁰⁹

Inoltre, per i casi degli operatori, questi garantiscono «che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte»¹¹⁰. Questi scelgono i loro certificatori di controllo, e il loro rapporto tra le due parti si configura in capo al diritto privato mediante contratto. Tuttavia, nei casi che gli organismi di controllo accertino la mancanza di rispetto del disciplinare

¹⁰⁹ Germanò A., *Sugli Organismi di controllo ([About the control bodies]). Relazione all'incontro di studio "Il nuovo RegolamentoUE sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi (e molto altro)"*, Roma, 28 maggio 2018, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2018, fasc. 1, pp. 4

¹¹⁰ Art. 17, par. 1, , *Ibidem*.

produttivo, allora sarà il giudice amministrativo che eserciti la sua funzione sanzionatoria.¹¹¹

D'altra parte, sempre in tema di sicurezza alimentare, la Comunità europea ha deciso di prevedere l'istituzione di un apposito organismo, denominato Autorità europea per la sicurezza alimentare, ovvero l'EFSA; il quale serve come fonte di elevata qualità scientifica e che lavora di forma indipendente, trasparente ed efficiente¹¹², con il proposito di contribuire a rafforzare la fiducia dei consumatori attraverso il suo ruolo di consulenza, informazione e comunicazione del rischio alimentare¹¹³.

Il ruolo dell'EFSA dovrebbe essere indirizzato soltanto alla sicurezza alimentare, per cui dovrebbe svolgersi a fornire solo pareri scientifici in tema di rischio che comprometta la salute del cittadino e il benessere degli animali e dei vegetali¹¹⁴. Tuttavia la sua funzione deve essere anche rivolta alle procedure stabilite mediante Direttiva CE 18 del 2001 per i casi di prodotti relativi agli OGM.¹¹⁵

Consecutivamente, è preciso indicare che per temi riguardanti le controversie scientifiche, il ruolo dell'EFSA compie un ruolo primordiale, come lo è nel caso delle polemiche sugli OGM. In questo senso, è necessario conoscere come viene sistematizzato per ottenere la sua massima efficacia, dove le funzioni di valutazione e di gestione del rischio sono chiaramente separate. Da una parte, la valutazione del rischio viene esclusivamente assegnato all'EFSA; e, dall'altra parte, la gestione del rischio, viene assegnata alla Commissione europea.¹¹⁶

¹¹¹ Germanò A., *Sugli Organismi di controllo...cit.*

¹¹² Considerando 40, *Ibidem.*

¹¹³ Considerando 34, *Ibidem.*

¹¹⁴ Considerando 36, *Ibidem.*

¹¹⁵ Considerando 38, *Ibidem.*

¹¹⁶ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" fra sicurezza alimentare del consumatore e tutela del mercato unico*, in *Contratto e impresa*, 2018, fasc. 4, pp. 1462-63.

In questo senso, riguardo alla gestione del rischio, la Commissione rappresenta la voce politica; tuttavia, nel suo percorso decisionale in capo all'approccio precauzionale, deve tener conto delle pronunce emesse dall'EFSA, affinché la sua gestione sia "trasparente", e sia coincidente al principio proporzionale¹¹⁷.

Fino a questo punto, si sono sollevate alcuni punti critici in relazione al funzionamento giuridico, politico e organizzativo in capo alla disciplina della agricoltura biologica; queste considerazioni saranno utili come mappa concettuale per le successive analisi di casi giurisprudenziali che si svolgeranno nei capitoli secondo e terzo seguenti del presente lavoro.

¹¹⁷ *Ibidem.*

Capitolo 2. Controversa gestione degli OGM

2.1. La disciplina normativa degli Ogm nell'Unione europea

Ricerchiamo le fonti normative riguardanti la materia degli OGM, insieme alle altre materie legislative con le quali si intrecciano, come si è visto nell'ultima parte del primo capitolo; le possiamo raggruppare in modo conforme alla provenienza dei suoi ambiti giurisdizionali. Il primo gruppo riguarda i documenti pattizi internazionali, e il secondo invece tutte le normative comunitarie. Così, nel primo, ci sono i contenuti del Protocollo di Rio del 1992, del Protocollo di Cartagena del 2000 e di quello di Nagoya-Kuala Lumpur del 2013, in materia di OGM e biodiversità. Nel secondo gruppo, invece, si elencheranno, con un criterio di importanza, le fonti legali sulla materia esclusiva di OGM, i quali sono stati usati nelle analisi di questo capitolo. Queste sono la Direttiva CE 18 del 2001; la Direttiva UE 412 del 2015; la Direttiva CEE 220 del 1990; il Regolamento CE 1829 del 2003, questo insieme alla sua fonte di attuazione, il Regolamento CE 641 del 2004; il Regolamento CE 1830 del 2003; la Decisione CE 623 del 2002; la Raccomandazione 200 del 13 luglio 2010; e la Raccomandazione CE 556 del 23 luglio 2003. Inoltre, si menzioneranno i documenti legali in materia esclusiva OGM, seppur questi non sono stati richiamati dentro le analisi del presente capitolo. Queste sono la Direttiva CE 41 del 2009, che abroga la Direttiva CE 219 del 1990 e la Direttiva CE 81 del 1998. Finalmente, si menziona anche la fonte generale, non esclusiva agli OGM, seppur è stata molto richiamata dentro le controversie studiate, ovvero il Regolamento CE 178 del 2002.

Così detto, prima di tutto, si vuole accennare all'incidenza degli assetti universali pattizi con la Unione europea, i quali poi sono stati armonizzati nello spazio giuridico nazionale, che si comportano come orientamenti internazionali riguardanti il tema della conservazione della biodiversità e dell'ambiente, della tutela della salute umana e degli animali; in equilibrio con le altre necessità umane e sociali, come la tutela della ricerca scientifica o il riparo delle iniziative

economiche, per menzionare i più importanti assetti. Così menzionato, i documenti pattizi si analizzeranno nei seguenti paragrafi.

La convenzione del Rio di Janeiro sulla biodiversità, sottoscritta il 5 giugno 1992, individua gli obiettivi principali come il mantenimento e l'uso sostenibile delle diverse varietà di essere viventi sul pianeta affinché ottenga benefici in tema, non solo ecologico e genetico, ma anche in campo sociale, educativo, culturale, ricreativo, estetico, e pure a livello economico e scientifico. Ulteriormente, in questo trattato si stipula che i benefici, principalmente economici dello sfruttamento delle risorse genetiche, devono essere giuste ed equitative¹¹⁸. Inoltre, è importante evidenziare che in questo documento legale si sancisce per prima volta il principio di precauzione, menzionato nel suo principio numero quindici¹¹⁹. Questo trattato è stato adottato mediante Decisione CEE del Consiglio 626 del 25 ottobre 1993, “relativa alla conclusione della convenzione sulla diversità biologica”.

Il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, il quale è stato firmato il 24 maggio 2000 a Montreal è entrato nella normativa europea con la Decisione del Consiglio CE 628 del 25 giugno 2002¹²⁰, vuole assicurare la manipolazione, il trasferimento e l'utilizzo di forma sicura degli organismi geneticamente modificati, e conseguentemente salvaguardare un livello adeguato di protezione della diversità biologica e della salute umana, siccome potrebbero soffrire di danni possibilmente irreversibili¹²¹, in ragione del suo ex articolo 1 e conforme a una posizione di tipo precauzionale.

¹¹⁸ Art.1, “obiettivi”; allegato A, Convenzione sulla diversità biologica preambolo; in Decisione CEE del Consiglio 626 del 25 ottobre 1993, “relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica Convenzione sulla diversità biologica”.

¹¹⁹ G.M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di ...* cit., p. 244.

¹²⁰ Decisione CE del Consiglio 628 del 25 giugno 2002, “relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza”.

¹²¹ G.M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di ...* cit., p. 244.

Il protocollo addizionale di Nagoya-Kuala Lumpur, il quale è stato finalmente adottato dalla Unione europea mediante Decisione UE del Consiglio 86 del 12 febbraio 2013 successivamente si comporta come il complemento attuativo al precedente protocollo di Cartagena in tema di responsabilità e risarcimenti sulla biosicurezza¹²². Vale annotare che nella menzionata norma si specifica il tema della adozione in ambito interno di ogni Stato membro in relazione ai danni causati dai movimenti transfrontalieri degli esseri viventi modificati sia intenzionali, sia accidentali che illegali¹²³. Inoltre, con l'attuazione di questa normativa, si vuole tutelare la ripartizione equitativa del lucro monetario e non monetario riguardante l'utilizzo delle risorse genetiche e delle conoscenze autoctone e tradizionali correlate a questo usufrutto; e così promuovere l'obiettivo della conservazione sulla biodiversità già sancito nel protocollo di Cartagena¹²⁴.

Dall'altra parte, conformano il diritto della Comunità europea in materia esclusiva degli OGM, norme che erano state costantemente richiamate dalla giurisprudenza, nonché della dottrina, come si menzionerà in avanti.

La Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 18 del 12 marzo 2001, «sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio», la quale è stata molto richiamata entro la casistica giurisprudenziale comunitaria che analizzeremo più avanti, ancora richiamata in vigore per quanto concerne la disciplina in generale in tema di OGM, seppur poi sia stata modificata con la Direttiva del 2015, la quale

¹²² Decisione CE del Consiglio 79 del 12 febbraio 2013, “relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale di Nagoya-Kuala Lumpur in materia di responsabilità e risarcimenti al protocollo di Cartagena sulla biosicurezza».

¹²³ Codice civile commentato, *articolo 2043 - Risarcimento per fatto illecito – La responsabilità per danni da Ogm*, in *Pluris* (consultato il 24 maggio del 2019).

¹²⁴ L. Paoloni, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione ([Biodiversity and genetic resources of agricultural interest in the national law for the protection and conservation])*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. 1, pp. 160-61.

offre più possibilità agli Stati membri per attuare misure legislative nel proprio territorio, come si descrive nel seguente paragrafo.

La Direttiva UE del Parlamento europeo e del Consiglio 412 del 11 marzo 2015 riguarda la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione degli OGM nel proprio territorio, che già era limitatamente prevista precedentemente nella Direttiva CE 18 del 2001. La modifica in menzione specificamente introduce gli articoli 26 *ter*, “coltivazione”, e 26 *quater*, “misure transitorie”, ove precisamente nell’articolo 26, par. 3 *ter* si attribuisce maggiore potere decisionale alle nazioni membre per attuare misure interne col fine di limitare o vietare l’uso di coltivazioni nel loro territorio in tanto non deroghe l’articolo 23, “clausola di salvaguardia”, sancito dalla Direttiva CE 18 del 2001; e dall’articolo 34, “misure d’emergenza”, prevista dal Regolamento CE 1829 del 22 settembre 2003¹²⁵.

Vale ricordare per capire meglio le analisi che si faranno successivamente, che prima di questi due direttive, vigeva la Direttiva CEE del Consiglio 220 del 23 aprile 1990¹²⁶, sull’emissione nell’ambiente di organismi geneticamente modificati.

Il Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 1829 del 22 settembre 2003, «relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati» e successivamente il Regolamento CE della Commissione 641 del 6 aprile 2004, relativo alla domanda di autorizzazione di nuovi alimenti e mangimi geneticamente

¹²⁵ Considerando 27, Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 412 dell’11 marzo 2015, e D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" fra sicurezza alimentare del consumatore e tutela del mercato unico*, in *Contratto e impresa*, 2018, fasc. 4, p. 1459.

¹²⁶ La dottrina rileva che questa direttiva del 1990 è avvenuta alla base dell’articolo 95 del Trattato di Roma, il quale era relativo all’istituzione del mercato comune. Con questo si prevedeva di disposizioni legislative comunitarie di ravvicinamento agli Stati membri in temi di controversi relativi alla armonizzazione di OGM recante all’emissione deliberate nell’ambiente. Invece, con la introduzione della direttiva del 2001, il legislatore europeo aveva la intenzione di «assicurare al consumatore comunitario una reale facoltà di ‘scelta informata’». L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il Dir. U eur.*, 2004, fasc. 1, pp. 7-71.

modificati, la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di OGM hanno avuto una valutazione di rischio positiva.

Il Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 1831 del 22 settembre 2003, concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati; il quale altresì contiene modifiche della Direttiva CE 18 del 2001 che riguardava all'emissione deliberata nell'ambiente degli OGM.

Ulteriormente, dentro questa maglia normativa si possono considerare altri tre atti normativi seppure diversi tra di loro riguardo i destinatari e la loro portata; sono specificamente riguardanti la materia OGM.

Il primo è la Decisione CE della Commissione 623 del 24 luglio 2002, recante «note orientative ad integrazione dell'allegato II della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente degli OGM». In queste note si individuano delle valutazioni indirizzate a rispondere sui possibili effetti nocivi, sia di forma diretta che indiretta, sugli esseri umani, sugli animali e sull'ambiente causati dal trasferimento dai geni appartenenti ad un OGM ad un altro organismo¹²⁷.

Poi, questa ultima fonte, in ragione della Direttiva CE 18 del 2001, sancisce che le valutazioni del rischio ambientale devono essere evidenziate nelle notificazioni relative all'emissione deliberata nell'ambiente eppure all'immissione in commercio di OGM¹²⁸. Vale sottolineare che questa valutazione deve essere trasparente, scientificamente comprovabile, e specifica a ogni tipo di OGM da

¹²⁷ G.M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di ... cit.*, p. 255.

¹²⁸ *Ibidem*.

dichiarare; devono dimostrarsi gli effetti cumulativi a lungo termine della emissione nell'ambiente oppure dell'immissione in commercio¹²⁹.

Il secondo invece è un atto non vincolante rappresentato dalla Raccomandazione CE della Commissione 200 del 13 luglio 2010, la quale detta «orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali, e a volte regionale o locale, in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche».

Con questo documento legale, la Commissione insomma raccomanda linee di maggiore autonomia legale agli Stati membri riguardo la possibilità di decidere di non permettere la semina degli OGM nel proprio territorio, in ragione a argomenti basati non più necessariamente a “rischi” “gravi e manifesti”, o bisognosi di nuove prove scientifiche, ma contrastantemente a misure nazionali di coesistenza agricola basate sulle caratteristiche specifiche e funzionali delle società agricole, dei sistemi di produzione, ai metodi di coltura e alle condizioni naturali di una particolare regione¹³⁰.

Tuttavia, si deve menzionare che la suddetta Raccomandazione ha abrogato una previa norma legale, della quale si è fatto molto richiamo nei casi giurisprudenziali che si menzioneranno più avanti. Questa è la Raccomandazione CE della Commissione 556 del 23 luglio 2003, riguardante gli «orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche». La suddetta norma elaborava delle linee sulla coesistenza a livello meramente economico, e tutela la scelta degli agricoltori dai tre tipi di agricoltura che più sia adeguato o conveniente al loro

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Codice civile commentato, *articolo 2043 - Risarcimento per fatto illecito – La responsabilità per danni da Ogm*, in *Pluris* (consultato il 24 maggio del 2019).

parere, sempre rispettando i regolamenti riguardanti l'etichettatura e gli standard di purezza¹³¹.

Infine, sebbene le seguenti normative non siano state richiamate nella posteriore analisi del presente studio di ricerca si deve far notare l'esistenza di alcune fonti non meno importanti nel settore, che ancora rimangono in vigore. Queste sono la Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 41 del 6 maggio del 2009, riguardo l'impiego di microrganismi geneticamente modificati.

Questo documento normativo è stato attuato per consolidare le precedenti normative, con le sue conseguenti modifiche, in tema di impiego confinato degli OGM; queste sono la Direttiva CEE del Consiglio 219 del 23 aprile 1990¹³², «sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati» e la Direttiva CE del Consiglio 81 del 26 ottobre 1998, il quale modificava la previa Direttiva CEE 219 del 1990¹³³.

Come ultimo tratto, si considera altresì un altro atto normativo, che sebbene non appartiene alla materia esclusiva degli OGM, si comporta come complementare in relazione agli scopi delle politiche europee in materia alimentare in generale. Questo è il caso del Regolamento CE del Parlamento europeo e del consiglio 178 del 28 gennaio 2002, il quale «stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare». Questa fonte normativa regola la forma generale della legislazione alimentare comunitaria, e specificamente sancisce l'analisi del rischio nelle procedure della valutazione scientifica e della gestione. Inoltre, in relazione agli OGM, si prevede il principio di

¹³¹ G. M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di ... cit.*, p. 256.

¹³² Vale segnalare che questa Direttiva è stata modificata con l'intenzione di includere il principio di precauzione previsto nella Convenzione di Rio de Janeiro. G. M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di ...cit.*, p. 253.

¹³³ *Ibidem*.

precauzione e il principio della tutela degli interessi dei consumatori soprattutto in tema di rintracciabilità di tutta la filiera agroalimentare¹³⁴.

Così, avendo ricapitolato le normative più decisive riguardanti la materia OGM, ed altre materie correlate nella seguente parte del presente capitolo, si svolgerà un'analisi giurisprudenziale, nonché dottrinale, in relazione ai conflitti più richiamati dall'opinione giuridica.

2.2. Conflitto nel rinvio pregiudiziale sulla questione delle autorità nazionali di limitare o vietare la coltura e/o commercio dentro la loro giurisdizione

Tenendo presente lo scenario normativo, nonché politico, che si è sviluppato dentro la Comunità europea, così come si è accennato nel primo capitolo e nella prima parte del presente capitolo, nel quale si è considerata la relazione nei rapporti tra lo stesso organismo sovranazionale con gli Stati membri, insieme ai suoi cittadini, adesso si vuole estendere un'analisi più tangibile dentro la giurisprudenza.

A tale proposito, si vogliono analizzare i conflitti più richiamati dalla dottrina, nel quadro dei rinvii pregiudiziali, in relazione alla intenzione di divieto dell'uso degli OGM in territorio nazionale in contrasto con la normativa comunitaria. In questo senso, in un primo momento, si vuole illustrare come antecedente un generico contesto giuridico europeo in relazione alla problematica; e, in un secondo momento, si vuole fare un riassunto, e poi la corrispondente analisi, sui rinvii pregiudiziali europei più rilevanti sulla questione, corrispondenti al governo austriaco nonché Italiano, riguardo la non emissione deliberata nell'ambiente, e/o immissione in commercio, degli OGM in parte di territorio europeo. Al riguardo, si deve annotare che dentro l'analisi dei casi si svolgono domande scientifiche di tesi, verso i quali si tratta di rispondere di forma conciliata con aiuto della dottrina nonché degli strumenti giurisprudenziali.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 254.

Così accennato, in un principio, si vuole descrivere quali erano i precedenti fatti per tutti i due casi giurisprudenziali. In questo senso, si è identificato che sin dal 1998 ci sono stati diversi rinvii pregiudiziali¹³⁵ da parte degli Stati membri alla Commissione europea con il fine solo di non accettare la coltivazione, o la commercializzazione di organismi geneticamente modificati, oppure i suoi prodotti derivati da questi, entro i suoi territori nazionali, facendo ricorso a un numero di istanze normative come si osserverà negli esempi su due casi legali riguardanti la coltivazione, così come la commercializzazione, tanto in territorio Austriaco come Italiano.

2.2.1. Caso del Land dell’Austria Superiore

Sulla base di questo scenario, si continua ad analizzare la prassi pregiudiziale sul caso austriaco; nel quale, prima di tutto si svolge la descrizione del caso¹³⁶, con l’aiuto di alcune analisi di interesse per questo studio, in relazione al richiamo del Land dell’Austria Superiore di invocare una deroga ai sensi dell’ex articolo 95, par. 5 TCE e sul giusto rispetto del principio di precauzione recanti all’ex articolo 174 TCE, par. 2. In un secondo momento, si svolge una prima domanda di tesi che può trovare risposta nell’analisi del caso Fidenato. In un terzo punto, c’è un’analisi relativa alla possibile attuazione delle misure di coesistenza, ed a questo proposito prima svolge una critica svolta dall’EFSA in relazione

¹³⁵ Tra il 1998 e il 2014, gli Stati membri che hanno notificato alla Commissione europea per chiedere il divieto di coltivazione della varietà “MON 810” prodotto dalla Monsanto Europe, sono l’Austria, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Polonia e Ungheria. In V. Ranaldi, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2014, fasc. 4, pp. 1011-49.

¹³⁶ Con aiuto della dottrina svolta da V. Ranaldi, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea ...cit.*, pp. 1011-49; nonché da S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in *Il Dir. U eur.*, 2004, fasc. 2, pp. 365-91; M. Poto, *Nuovi sviluppi, normativi e giurisprudenziali, in materia di organismi geneticamente modificati, Nota a Cgce sez. III 13 settembre 2007 (cause riunite C-439/05 e C-454/05)*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2008, fasc. 1, pp. 45-51.

all'accertato fallimento da parte della giurisprudenza austriaca, e dall'altra parte si presenta una possibile soluzione al caso del Land dell'Austria Superiore prevista dalla dottrina in relazione alle misure da esso attuate, il Land di Salisburgo. In una quarta, e finale, parte; si elabora una consecutiva domanda di tesi in termini simili alla prima questione sollevata.

Così inteso, si inizia a segnalare che la regione del Land dell'Austria Superiore, il 13 marzo 2003, aveva notificato un progetto di legge¹³⁷ alla Commissione europea con il quale chiedeva il divieto temporaneo di coltivazione e di emissione nell'ambiente di materiale OGM, di forma generale, nella sua regione. Alla base di questo proposito, l'entità austriaca chiedeva la deroga¹³⁸ della Direttiva CE 18 del 2001, facendo ricorso all'ex articolo 95, par. 5 del TCE¹³⁹.

La norma, introdotta dal Trattato di Amsterdam, sanciva esplicitamente che «dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario 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, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse».

¹³⁷ Notifica 2003/327/A, in GUUE C 221 del 17 settembre 2003, p. 3.

¹³⁸ Entro l'ambito della Direttiva CE del Parlamento Europeo e del Consiglio 34 del 22 giugno 1998, "che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione".

¹³⁹ Appartenenti al Capo 3, "ravvicinamento delle legislazioni", del Titolo VII, "norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni". Secondo alla nota 11, S. Poli, *Legislazioni anti-OGM...cit.*, pp. 365-91, questa invocazione dell'ex articolo 95 TCE, par. 5, doveva funzionare in armonia a che il proposito a livello nazionale non minaccie il libero mercato economico, tanto nazionale come europeo, ovvero sia inteso come discriminazione arbitraria.

Riguardo a questo paragrafo ex articolo 95 TCE, sono cinque gli elementi che risalgono a questo studio, e verso i quali la Commissione impronta la sua risposta ovvero che gli Stati membri abbiano alla base “nuove prove scientifiche”, che siano una minaccia sull’“ambiente”, e quindi configurino un “problema specifico dentro il loro territorio”, e possono “introdurre disposizioni nazionali” se previamente hanno “notificate alla Commissione”.

In questo senso, il 2 settembre 2003, in risposta, la Commissione rigettava la domanda mediante Decisione CE della Commissione 653 del 2 settembre 2003¹⁴⁰ argomentando che l’autorità subnazionale non proponeva nuove prove scientifiche valide, specificamente per i possibili danni che potrebbe causare l’utilizzo delle tecniche genetiche nel suo specifico territorio, dai possibili rischi previsti nella menzionata Direttiva del 2001.

Riguardo alla risposta della Decisione CE 653 del 2003, la Commissione corroborava che queste prove scientifiche sollevate un anno prima dalle autorità austriache corrisponderebbero alle analisi fatte nello “studio Müller”¹⁴¹.

Nello studio Müller, di preciso si rammentava sostanzialmente che entro l’Austria Superiore si verificava la concentrazione di società agricole biologiche e tradizionali, i quali erano equivalenti al sette per cento del loro territorio. Addirittura, nel caso si volesse accettare la coesistenza tra colture, la coltivazione di OGM dovrebbero essere localizzate nelle zone protette, le quali dovrebbero essere distanti un raggio di quattro chilometri rispetto ad altri tipi di coltura¹⁴².

¹⁴⁰ Decisione CE del Consiglio 653 del 14 marzo 2003, “relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell’Austria Superiore, notificate dalla Repubblica d’Austria [...]”.

¹⁴¹ Era conosciuto come “studio Müller”. W. Müller, «zone agricole esenti da OGM: concezione e analisi degli scenari e delle fasi di realizzazione», 28 aprile 2002, (svolto per conto del Dipartimento dell’Ambiente dell’Alta Austria e del Ministero Federale della Sicurezza Sociale e delle Generazioni).

¹⁴² *Ibidem*.

Lo studio continuava argomentando che era una ipotesi che in pratica sarebbe impossibile da sostenere siccome non rimarrebbe spazio sufficiente per la convivenza con le colture già esistenti. In questo scenario, le autorità austriache si vedevano obbligate a proteggere l'agricoltura nazionale già esistente, giacché pure temevano grossi danni ambientali che potevano avere ripercussioni sulle future coltivazioni biologiche¹⁴³.

In conseguenza alla sopra citata pronuncia della Commissione nel 2003, il Land dell'Austria Superiore, così come la Repubblica d'Austria, erano spinti a presentare un ricorso davanti al Tribunale di primo grado.

In risposta, la menzionata entità europea ha reagito con sentenza del 5 ottobre 2005, nel quale si riaffermavano gli argomenti stabiliti nella Decisione CE 653 del 2003.

Così, le menzionate autorità austriache, il 13 novembre 2003, mediante ricorso C-492/03, hanno replicato chiedendo l'annullamento davanti alla Corte di giustizia in ragione, principalmente, del non rispetto al principio contraddittorio, per quanto adducevano che la Commissione non aveva valutato una complessiva analisi scientifica dei rischi, anziché mettendo di nuovo in rilievo l'inosservanza dell'ex articolo 95, par. 5 TCE.

Il discorso della parte dei ricorrenti si fondava sulla base della contraddizione tra i precetti europei riguardanti da un lato i rischi che comporta la coesistenza delle coltivazioni geneticamente modificate con quelle convenzionali o biologiche; e, dall'altro, con il principio di precauzione, recante l'ex articolo 174 TCE, par. 2¹⁴⁴, che comprende il dovere delle pubbliche autorità per garantire la

¹⁴³ *Ibidem.*

¹⁴⁴ Appartenente al Titolo XX "Ambiente" del TCE.

massima protezione dei consumatori, comprese la loro salute come la loro sicurezza, insieme alla tutela dell'ambiente¹⁴⁵.

Specificamente, tale paragrafo sul principio precauzionale dice che «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, [...] In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze per protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

In relazione a questo paragrafo dell'ex articolo 174 TCE, sono cinque elementi che risalgono a questo studio, e sono che in ragione che l'autorità europea riconosce le “situazioni diversi in vari regioni” e mira ad una “elevata tutela ambientale”, gli Stati membri possono attuare una “azione di salvaguardia” “per motivi ambientali di natura non economica” in base al “principio di precauzione”.

A tale proposito, la Corte di giustizia ha contestato con sentenza del 13 settembre 2007 al rigetto della impugnazione dei ricorrenti, ed ha ribadito i menzionati argomenti centrali della sentenza del Tribunale di primo grado.

In quanto alla menzionata sentenza della Corte, seppur la autorità europea ha dichiarato ammissibile il ricorso all'ausilio del principio di precauzione, lo ha accolto di forma contraddittoria negando la petizione austriaca, sulla sua intenzione di vietare l'uso degli OGM in parte del territorio nazionale, in ragione alla risposta elaborata dell'EFSA, il 4 luglio 2003 in relazione allo studio Müller.

¹⁴⁵ Reperito nella sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, sez. V, 5 ottobre 2005, cause riunite T-366/03 e T-235/04, sul «Ravvicinamento delle legislazioni – Disposizioni nazionali in deroga ad una misura di armonizzazione – Divieto di impiego di organismi geneticamente modificati in Austria Superiore – Presupposti per l'applicazione dell'articolo 95, 5, CE».

Così, in un primo punto, nel documento dell'EFSA si certificava che le autorità austriache non dimostravano «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 [...nonché del] l'esistenza di ecosistemi “particolari”»¹⁴⁶.

L'EFSA rispondeva direttamente ai parametri richiesti dell'ex articolo 95 TCE, par. 5 di presentare «nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente [...], giustificate da un problema specifico a detto Stato membro»¹⁴⁷; e dell'ex articolo 174 TCE, par. 2 per attuare in conseguenza una “clausola di salvaguardia” per motivi del principio precauzionale.

In un secondo punto, nella sentenza della Corte il 13 settembre del 2007, dava come motivazione la violazione del principio di precauzione, richiamato dal governo austriaco. Si legge che «il Tribunale ha rilevato che tale motivo era ininfluenza, atteso che la Commissione era stata adita con domanda ex articolo 95, 5, CE e aveva ritenuto che non sussistessero i requisiti necessari ai fini dell'applicazione di tale disposizione»¹⁴⁸.

Sotto questo panorama, si deve analizzare lo strumento legale, relativo alla clausola di salvaguardia, sancito dell'ex articolo 174 TCE, par. 2 che ha utilizzato l'Austria con l'intenzione di vietare l'utilizzo di materiale genetico in una parte del suo territorio davanti al sistema normativo comunitario.

¹⁴⁶ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. III, 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, punti 66 e 68.

¹⁴⁷ Ex articolo 95 TCE, par. 5.

¹⁴⁸ Punto 21, Corte di Giustizia delle Comunità europee, 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, Land Oberösterreich e Austria c. Commissione cit.

Prima di tutto, si deve indicare che dentro il contenuto della normativa comunitaria riguardanti specificamente la disciplina OGM vigente in quel periodo, la Direttiva CE 18 del 2001, esisteva anche una specifica clausola di salvaguardia, la quale era enunciata nell'articolo 23. Tuttavia, questa scelta non è stata citata nel rinvio pregiudiziale iniziale richiesto dal Land dell'Austria Superiore.

Specificamente, nell'articolo 23, parr. 1 e 2, della menzionata direttiva del 2001, si menzionava che «qualora uno Stato membro, sulla base di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto in base alla presente direttiva rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente, può temporaneamente limitarne o vietarne l'uso o la vendita sul proprio territorio. Lo Stato membro provvede affinché, in caso di grave rischio, siano attuate misure di emergenza, quali la sospensione o la cessazione dell'immissione in commercio, e l'informazione del pubblico».

Si deve far notare, che gli elementi nuovi nell'articolo 23 della Direttiva del 2001; in relazione con gli altri due precetti richiamati dell'ex articolo 95 TCE, par. 5 e l'ex articolo 174 TCE, par. 2; sono che gli Stati membri possono attuare “misure di emergenza” se dimostrano un “grave rischio”, nel quale si veda compromessa anche la “salute umana”, e non solo l'ambiente.

In questo senso, l'entità austriaca invece ha scelto di ricorrere in capo del dell'ex articolo 95 TCE, par. 5; con il motivo di derogare mediante disposizione nazionale alla disciplina comunitaria specifica in materia di OGM, la Direttiva del 2001; insieme all'ex articolo 174 TCE, par. 2; per richiamo al principio precauzionale, ed in conseguenza, la possibilità di attuare la clausola di salvaguardia.

Sulla base di questa decisione, la dottrina¹⁴⁹ esplica che questa congettura dell'autorità austriache determinerebbe una scelta più efficace da quanto avevano come precedente i casi "falliti" di rinvii pregiudiziali provate da altri nove¹⁵⁰ Stati membri che chiedevano il ricorso al divieto dell'uso degli OGM nel loro territorio infatti alla base della clausola di salvaguardia, disposta dall'articolo 23 della Direttiva CE 18 del 2001, e addirittura perché la menzionata legge del trattato costituzionale era più adeguata alla prospettiva della nazione austriaca di vietare tutte le forme di OGM nel suo territorio, e non solo alcune varietà al momento autorizzate, invece era un atteggiamento di portata ampia, con la finalità di vietare possibili futuri casi di autorizzazioni comunitarie.

Tuttavia, in modo di analisi del presente studio, si vuole osservare come sancisce l'utilizzo del principio di precauzione il legislatore europeo nelle controversie di casi sugli OGM, con l'articolo 4 della Direttiva CE 18 del 2001¹⁵¹, e poi si vuole contrastare con gli argomenti e approcci nei ricorsi sollevati dalla parte austriaca.

Così, precisamente, nell'articolo 4, par. 1 della Direttiva CE 18 del 2001 si stipula che è un obbligo generale che «gli Stati membri, nel rispetto del principio precauzionale, provvedono affinché siano adottate tutte le misure atte ad evitare

¹⁴⁹ S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno ...* cit., pp. 365-91.

¹⁵⁰ Tra il 1998 e il 2014, gli Stati membri che hanno notificato alla Commissione europea per chiedere il divieto di coltivazione della varietà di mais MON 810, prodotto dalla Monsanto Europe, sono l'Austria, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Polonia e Ungheria. In V. Ranaldi, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM...* cit., pp. 1011-49.

¹⁵¹ In vista di fare un incrocio tra le disposizioni comunitaria del Trattato CE e dalla Direttiva specifica al caso della disciplina OGM. In questo senso, in un primo punto, il legislatore comunitario prevede dentro l'ex articolo 174 TCE, par. 2, del par. 2, che alla esistenza di «misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente [che in questo caso sarebbe la Direttiva CE 18 del 2001] comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia». Inoltre, nel considerando 8 della menzionata Direttiva del 2001, si evidenzia che «l'elaborazione della presente direttiva è stato tenuto conto del principio precauzionale e di esso va tenuto conto nell'attuazione della stessa».

effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata o dall'immissione in commercio di OGM».

In quella linea, il contenuto versato nella normativa del 2001 nei casi specifici degli OGM, in relazione alla massima tutela della salute umana nonché dell'ambiente, è congruente con le motivanti della controparte legale austriaca attraverso il principio precauzionale sancito dell'ex articolo 174, par. 2 TCE. In questo senso, si potrebbe dire che esiste concordanza tra le due parte riguardo questo argomento.

Successivamente, si potrebbe presumere che la suddetta richiesta del governo austriaco si troverebbe in armonia con l'articolo 4, par. 2 della Direttiva del 2001, nel quale si legge che «prima di presentare una notifica [...], i notificanti effettuano una valutazione del rischio ambientale». Infatti, la controparte austriaca aveva agito in tal modo, al presentare un anno prima lo studio Müller, e poi sollevare la sua notifica alla autorità comunitaria¹⁵².

Tuttavia, la controversia appare nel terzo paragrafo della medesima direttiva del 2001, dove si legge che «gli Stati membri e, ove opportuno, la Commissione, assicurano che i potenziali effetti negativi, sia diretti che indiretti, sulla salute umana e sull'ambiente, eventualmente provocati dal trasferimento di un gene dall'OGM ad un altro organismo, siano attentamente valutati caso per caso. Tale valutazione è effettuata a norma dell'allegato II, tenendo conto dell'impatto ambientale in funzione del tipo di organismo introdotto e dell'ambiente ospite».

Su questo ultimo punto, riguardante la valutazione del “caso per caso”, la quale potrebbe dirsi in armonia con lo stipulato dell'ex articolo 95 TCE, par. 5 nel parere dell'EFSA, si leggeva che «le prove presentate sono state principalmente una revisione delle attuali conoscenze [prima arricchite dalla medesima EFSA] sul flusso genetico delle colture e delle colture e del flusso genico relativo selvaggio di alcuni

¹⁵² La descrizione su questo fatto si è studiata in una nota a pie di pagina precedente.

tipi di colture con riferimenti limitati agli studi sul flusso genico in Austria»¹⁵³, pure aggiungevano che «non è stata presentata alcuna prova scientifica che dimostrasse che il flusso genico dagli organismi transgenici è di per sé diverso dal flusso genico dagli organismi convenzionali o da agricoltura biologica»¹⁵⁴.

È così che, in conseguenza, la Corte di giustizia, nella sentenza del 13 settembre 2007, respingeva il ricorso concludendo che «ritenendo che i ricorrenti non avessero fornito 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 e ritenendo, quindi, che non ricorresse uno dei requisiti¹⁵⁵ previsti dell'ex articolo 95, p. 5, Ce, non risulta neppure che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto al riguardo»¹⁵⁶.

Vale ricordare che nella precedente pronuncia, il Tribunale di primo grado già aveva concluso che «una misura preventiva non può basarsi su una considerazione puramente ipotetica del rischio, fondata su semplici supposizioni non ancora accertate dal punto di vista scientifico»¹⁵⁷, sebbene questa congettura della Corte di giustizia era anche già stata contestata in un prima volta nella sentenza C-6/99 del 21 marzo 2000, riguardo al rinvio pregiudiziale sulla controversia tra l'Associazione greenpeace France e altri contro il Ministero di

¹⁵³ EFSA, *Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a question from the Commission related to the Austrian notification of national legislation governing GMOS under Article 95(5) of the Treaty*, in *The EFSA Journal*, 2004, 1, pp. 1–5.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ La Corte di Giustizia rileva che lo Stato membro doveva compiere almeno con un solo e prioritario requisito sancito dall'articolo 95 CE, 5; il quale in questo caso era il fornire di una esame scientifico che accertasse i possibili danni che potrebbero causare alla salute umana, l'ambiente o il benessere degli animali nel specifico territorio austriaco: «correttamente il Tribunale ha quindi respinto il ricorso — dopo aver rilevato che il requisito relativo all'esistenza di un problema specifico nello Stato membro non era soddisfatto — senza accertare se sussistessero gli altri requisiti». Cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P Land Oberösterreich e Austria / Commissione, Sentenza della Corte, sez. III, 13 settembre 2007.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Decisione CE della Commissione 653 del 2 settembre 2003, p. 72.

agricoltura e della pesca della Francia e altri precisando che “il rispetto del principio di precauzione si [attua ove] vi sono valide ragioni di ritenere che presenti un rischio per la salute o l’ambiente»¹⁵⁸.

In quanto all’analisi svolta attraverso la descrizione del caso, si genera una domanda ad interesse al presente studio, la quale si vuole rispondere nell’analisi della seguente prassi, corrispondente al caso Fidenato, così come nella conclusione finale.

La suddetta domanda si versa su come si svolgono i posteriori approcci e giudizi di valore delle autorità comunitarie interessate al tema; ovvero la Corte europea, l’EFSA e la Commissione; così come le parti nazionali e le critiche della dottrina in relazione alle variabili identificate “nuovi” “prove scientifiche idonee” a “dimostrare l’esistenza di un problema specifico” che comprometta l’“ambiente”, osservato nella conclusiva sentenza della Corte in relazione all’invocazione dell’ex articolo 95 TCE, par. 5 da parte del governo austriaco; insieme alle variabili di “dimostrare un grave rischio” dove si comprometta anche la “salute umana” e non solo su “semplici supposizioni non ancora accertate dal punto di vista scientifico” “basate su una considerazione puramente ipotetica del rischio”, i quali erano identificati nel richiamo dell’articolo 23 e l’articolo 4 della Direttiva CE 18 del 2001 sulle precedenti casistiche fallite di nove Stati membri e le prassi sollevate dello stato francese contro la Greenpeace.

Oltre a questa indagine, si vuole offrire un’analisi critica della risposta dell’EFSA; il quale potrebbe essere stato considerato pregiudizievole alla causa austriaca. Tuttavia, la Commissione non ha considerato gli argomenti sostenuti dall’EFSA.

¹⁵⁸ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. III, 21 marzo 2000, causa C-6/99 Greenpeace France and others, Racc. della Giurisprudenza 2000, I-01651, par. 44.

Così, in base alla faccenda riguardo al principio di precauzione; in una seconda congettura ritenuta nel rapporto dell'EFSA, si conclude che il richiamo recante alla normativa all'ex articolo 95 TCE, par. 5, e conseguente dell'ex articolo 174 TCE, par. 2 non si indirizzano ad una preoccupazione sui possibili danni ambientali¹⁵⁹, come infatti viene precisamente stipulato nell'ex articolo 174 TCE, par. 2 “per motivi ambientali di natura non economica”, bensì che questi si corrispondono meglio ad una questione quasi esclusivamente ai possibili danni economici nell'agricoltura regionali, come si può contrastare nel riassunto dello studio Müller sancito nei paragrafi precedenti.

Al discuterlo, l'EFSA lo ricollega al tema della coesistenza delle coltivazioni biologiche, convenzionali e geneticamente modificate, nel quale indica di preciso che le corrispondenti autorità austriache dovranno svolgere misure nazionali d'accordo alla disciplina europea¹⁶⁰.

Tuttavia, la Commissione non lo menziona nella sua Decisione, versandosi e rispondendo soltanto ai possibili rischi economici che riguardino la conduzione di misura di coesistenza, il quale è armonizzato a competenza nazionale, e il quale deve seguire una disciplina particolare e proporzionata in linea con la disciplina europea.

Specificamente, «la Commissione ritiene inoltre che qualsiasi misura di gestione della coesistenza da introdurre a livello regionale sotto il profilo del rischio economico debba essere proporzionata. In base al nuovo articolo 26 *bis* della direttiva 2001/18/CE e alla raccomandazione della Commissione sulla coesistenza, tali misure dovrebbero tenere conto dei seguenti aspetti: i) tipo specifico di coltura;

¹⁵⁹ S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno ...* cit., pp. 1011-49.

¹⁶⁰ Nel quadro di poteri di sussidiarietà in tema di misure di coesistenza disciplinato dall'articolo 26 *bis* e l'articolo 12 *bis* della Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 18 del 12 marzo 2001, i quali sono stati introdotti dal Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 1829 del 22 settembre 2003.

ii) uso specifico della coltura; iii) impossibilità di ottenere livelli di purezza sufficienti ricorrendo ad altri mezzi»¹⁶¹.

D'accordo alla risposta della entità comunitaria, si osserva infatti che nell'articolo 26 *bis*, par. 1 della Direttiva CE 18 del 2001, recante al «misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM», il legislatore europeo concorda che «gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti».

E che nella raccomandazione che vigeva in quel periodo, la n. 556 del 23 luglio 2003, nel punto 2.1.4., recante alla “proporzionalità”, la Commissione aggiunge argomentando che «le misure relative alla coesistenza devono rispondere a criteri di efficienza ed efficacia economica ed essere proporzionate»; tuttavia «nella scelta delle misure occorrerà tener conto delle particolari situazioni e dei vincoli regionali e locali, nonché della specificità della coltura».

Inoltre, nel medesimo documento del 23 luglio 2003, la Commissione continua suggerendo che «occorre evitare che esse siano più rigide del necessario per garantire che i residui accidentali di OGM si mantengano al di sotto delle soglie di tolleranza fissate dalla normativa comunitaria», però aggiunge che «occorre altresì evitare di creare oneri non necessari a carico degli agricoltori, dei produttori di sementi, delle cooperative e degli altri operatori delle diverse filiere di produzione».

Così, in questi tre documenti in relazione all'attuazione a livello subnazionali ai sensi del principio di “proporzionalità”; prima di tutto, si conferma la disposizione dell'autorità europea di concedere agli Stati membri la possibilità di adottare «tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria», d'accordo all'articolo 26 *bis* della Direttiva CE 18 del 2001; e d'accordo alla raccomandazione che era in vigore in quel momento, la n. 556 del 23 luglio 2003, si suggeriva

¹⁶¹ Decisione CE del Consiglio 653 del 14 marzo 2003, punto 69.

«evitare che esse siano più rigide» e che rispondano a «criteri di efficienza ed efficacia economica»; tuttavia di forma contrastante, ed in qualche modo contraddittorie a criterio del presente studio, si deve «tener conto delle particolari situazioni e dei vincoli regionali e locali», ed congiuntamente «evitare di creare oneri non necessari a carico degli agricoltori».

In un'ultima analisi al riguardo, si vuole trovare una possibile soluzione che avesse intrapreso la parte austriaca per evitare, ovvero vietare, la presenza di OGM nel territorio dell'Austria Superiore, in termini di misure di emergenza; sebbene questa analisi sia stata sollevata dalla dottrina¹⁶².

In questo caso, si deve ricordare ai fatti di notifica del governo austriaco nel 2003, quando lo Stato membro aveva notificato¹⁶³ alla Commissione, insieme a quello del Land dell'Austria Superiore, il progetto di legge della regione di Salisburgo dove in un primo tempo faceva ricorso all'articolo 95 TCE, parr. 4 e 5 per lo stesso motivo di vietare di forma assoluta l'uso di forma generica degli OGM nel suo territorio.

Tuttavia in una sua seconda notifica¹⁶⁴, il Land della regione di Salisburgo è cambiato di strategia, questa volta ricorrendo alla base della Direttiva CE 34 del 1998¹⁶⁵, giacché questa gli permetteva di istituire un regime di coesistenza di colture, seppur non assoluto, ma piuttosto “severo”.

Vale menzionare che le misure di coesistenza sono stabilite nel Regolamento CE 1829 del 2003 per i casi specifici degli OGM, il quale lascia il margine di attuazione ai singoli Stati membri, oppure alle loro regioni, nel fissare le

¹⁶² S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno ... cit.*, pp. 1011-49.

¹⁶³ Notifica 2003/327/A, in GUUE C 221 del 17 settembre 2003, p. 3.

¹⁶⁴ Notifica 2003/475/A, in GUUE C 24 del 28 gennaio 2004, p. 2.

¹⁶⁵ Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 34 del 22 giugno 1998, “che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione”.

specificazioni e i condizionamenti normativi in ragione alle caratteristiche di ogni territorio. Tuttavia, questa disciplina di attuazione dovrebbe venire “armonizzata” mediante la Raccomandazione CE della Commissione 556 del 2003.

In questo senso, siccome le misure di coesistenza non sono vincolanti a portata generale in tutta la comunità europea, il Land di Salisburgo proponeva che l’istituzione di territori protetti¹⁶⁶ da OGM, dove si fissino le distanze minime tra colture nonché la normatizzazione interna di responsabilità oggettiva e soggettiva, siano tali che disincentivino i nuovi imprenditori agricoli a scegliere quella zona per le sue colture.

Ciò nonostante, vale menzionare che nella Raccomandazione 556 del 2003¹⁶⁷, la Commissione stabilisce che queste misure di coesistenza dovranno essere sulla base di “criteri di efficienza ed efficacia economica ed essere proporzionate”, siccome potrebbero minacciare lo svolgimento del mercato interno.

A questo punto, si deve rilevare che questa possibile soluzione proposta dalla dottrina, relativa al caso del Land di Salisburgo, si relaziona con la anteriore critica sollevata dall’EFSA sullo studio Müller, e la conseguente sentenza della Corte, dove si suggeriva che la autorità statale preveda i possibili rischi economici in rispetto del principio di “proporzionalità” recante alla “misure di coesistenza” a fronte del contesto economico-agrario presentato nel menzionato studio austriaco.

¹⁶⁶ Nella supposizione che il Land dell’Austria Superiore intraprenda un’azione giurisprudenziale simile a quella del Land di Salisburgo, lui potrebbe aggiungere un ulteriore argomento che possibilmente potrebbe essere favorevole. Per esempio, potrebbe citare un fatto statistico adducendo che l’Austria possiede una proporzione più elevata da società di colture biologiche che tradizionali rispetto a tutto il territorio europeo, e così avere un altro ricorso sostanziale che sono in linea della obbligazione delle autorità pubbliche di salvaguardare la sua nazione non solo economico se non sociale, culturale ed ambientale. S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno ... cit.*, pp. 1011-49.

¹⁶⁷ Raccomandazione CE della Commissione 556 del 23 luglio 2003, punto 2.1.4.

Con questa possibile soluzione svolta dalla dottrina, ed in termini dell'analisi eseguito previamente in relazione al "principio di proporzionalità", sorge un'altra domanda del presente studio, la quale si relaziona all'ipotesi di trovare nei posteriori rinvii giurisprudenziali, specificamente nel caso Fidenato, una controversia associata alle "misure di coesistenza"; e, se fosse così, se l'interpretazione della parte europea sul principio di "proporzionalità" abbia a che fare con l'esito, o non, della controversia.

2.2.2. Caso Fidenato

In una seconda indagine, si vuole analizzare il caso Fidenato, a proposito del quale ci si propone di dividere la complessa casistica in due contesti diversi. La prima sezione riguarda al quesito in via pregiudiziale della autorità italiana in relazione all'uso adeguato di un'apposita autorizzazione regionale per la messa in coltura di una varietà di OGM che era stata previamente abilitata a livello comunitario ai sensi delle misure di coesistenza in ragione del principio di sussidiarietà. Così, si inizia a descrivere i fatti giurisprudenziali per poi passare ad analizzarli, trattando pure di rispondere la seconda domanda lasciata aperta nel caso del Land dell'Austria Superiore riguardo alle attuazioni di coesistenza.

In una seconda sezione si vuole continuare con la vicenda in capo ad una svolta giuridica, nonché politica, della giurisprudenza comunitaria a conseguenza della introduzione di nuovi documenti legali per sollevare le problematiche relativi all'intenzione di divieto del OGM in vari paesi membri, così alla luce di nuove evidenze scientifiche svolte dall'EFSA come di altri importanti istituzioni scientifiche. Così, prima di tutto si svolge la descrizione dei fatti giuridici per poi passare all'analisi complessiva in tre reparti. Nel primo si svolge una analisi quasi solo dedicata al caso Fidenato, dove nella parte finale si conclude con una domanda alla quale si spera di rispondere nella parte finale. Nel secondo invece si analizza il medesimo caso, occupandosi di rispondere alla prima domanda lasciata aperta al caso austriaco relativo al dilemma sulla possibilità di invocare il principio di

precauzione come dalla clausola di salvaguardia. In conclusione, si risponde a tutte le domande scientifiche elaborate in questo capitolo, facendo attenzione alla questione principale della tesi, ovvero, quale delle due controparti, la Comunità europea contro gli Stati membri, decide di schierarsi verso le massime comunitarie sull'elevata tutela dell'ambiente, nonché della salute dell'uomo, così come altri tipi di tutela che non siano propriamente relativi al settore economico e di commercio.

Così inteso, come antecedente, si osserva che la transnazionale Monsanto europea aveva richiesto alla Commissione un'autorizzazione per l'immissione in commercio del granturco geneticamente modificato della specie *Zea mays L.* linea MON 810, la quale veniva concessa mediante Decisione della Commissione 294 del 22 aprile 1998, ai sensi della Direttiva CEE 220 del 1990.

Questa autorizzazione è stata ratificata il 11 luglio 2004, quando la menzionata società ha notificato alla Comunità europea la presenza del prodotto nel mercato ai sensi dell'articolo 20, par. 1, lett. a) del Regolamento CE 1829 del 2003, ove si sancisce che tutti i prodotti previamente autorizzati ai sensi delle Direttive CEE 220 del 1990, CE 18 del 2001, CEE 471 del 1982 oppure CEE 524 del 1970, dovranno essere dichiarati entro sei mesi dalla entrata in vigore del suddetto Regolamento¹⁶⁸.

Successivamente, il 4 maggio 2007, la suddetta impresa internazionale aveva chiesto la domanda riguardo all'estensione della previa autorizzazione; seppur all'anno 2014, la Commissione non aveva ancora dato una risposta determinante in ragione alla petizione. Questo accade a causa dei pareri scientifici fluttuanti emessi dall'EFSA sin dal 2009, 2011, 2012 e 2013 nonché dai diversi casi pregiudiziali a livello comunitario, come si vedrà più avanti.

Il conflitto inizia nell'Italia, quando il 26 agosto 2011 con decreto di perquisizione attuato dal Pubblico ministero italiano, l'imprenditore Giorgio

¹⁶⁸ Art. 20, par. 1, lett. a) del Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 1829 del 2003.

Fidenato, a carico della sua società agricola “In Trois”, era stato incolpato penalmente mediante sequestro probatorio, davanti al Tribunale di Pordenone, per aver messo in coltura il granturco di linea MON 810 che non era stata autorizzata a livello regionale, in corrispondenza con la normativa comunitaria, mediante disciplina nazionale ex articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 212 del 2001.

Per osservare gli argomenti dai giudici nazionali, nella sentenza del 13 aprile 2012¹⁶⁹, la Corte suprema di cassazione a Roma esplica che il Tribunale di Pordenone percepisce che, nelle normative tanto comunitarie che nazionali¹⁷⁰, i concetti "commercializzazione" e l'"utilizzo attraverso emissione deliberata nell'ambiente" degli OGM devono attuarsi in modo diverso, soprattutto in termini di autorizzazione.

Il Tribunale ha proseguito nella sua interpretazione riguardo all'autorizzazione ai fini di commercializzazione che viene correlata al Catalogo comune europeo della varietà di sementi geneticamente modificati che vengono immessi nel mercato, e non all'emissione deliberata nell'ambiente attraverso la coltura.

A questo punto, il ricorrente Fidenato ha rilevato la richiesta dell'annullamento della ordinanza 36 del 23 settembre 2011 del Tribunale di Pordenone confrontando l'incongruenza della siffatta differenziazione di concetti alla luce dell'interpretazione della Decisione CE della Commissione europea 653 del 2 settembre 2003, nei paragrafi 4, 5 e 6, sul caso dell'Austria Superiore.

Inoltre il ricorrente arguisce che la mancanza di una siffatta autorizzazione in relazione alla semina di mais OGM, d'accordo alla legislazione nazionale, dovrebbe

¹⁶⁹ Cass. pe, sez. III, 17 luglio 2012, 28590, in *dejure.it*.

¹⁷⁰ Le normative comunitarie sarebbero le Direttive CE del Parlamento europeo e del Consiglio 95 e 96 del 1998, e 18 del 2001, e d'altra parte, le normative nazionali italiane sarebbero il d.lgs. 212 del 14 aprile 2001 e d.lgs. 224 dell'8 luglio 2003.

essere interpretata non «sull'esigenza di un'apposita autorizzazione, ma semplicemente l'illegittimità della subordinazione della coltivazione all'adozione dei 'piani di coesistenza'»¹⁷¹.

A questo punto, la Corte di cassazione italiana ha sviluppato nelle sue motivazioni che gli Stati membri possono opporsi alla semina che al commercio degli OGM d'accordo alla "clausola di salvaguardia" sancito dall'articolo 23 della Direttiva CE 18 del 2001; pure come viene indicato nell'ultima modifica alla Raccomandazione CE 556 del 2003, attraverso la Raccomandazione 200 del 2010, il quale otterrebbe più spazio di libertà agli Stati membri nel decidere sull'autorizzazione di semina OGM nel loro territorio.

In ragione a questo nuovo documento legale del 2010, elaborato dalla Commissione, si verifica che questo sia risultato da un inizio di cambio di approccio dalle autorità europee in relazione al tema in questione.

In questo senso, si identifica che il percorso si inizi con la Comunicazione della Commissione europea 380 del 13 luglio 2010 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni recante ad concedere «libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate»¹⁷², disposto con lo scopo di modificare la Direttiva CE 18 del 2001, volta a permettere agli Stati membri di vietare la coltura degli OGM nei suoi territori, congiuntamente con la pubblicazione della nuova Raccomandazione 200 del 13 luglio 2010, con lo scopo di concedere maggiore autonomia di attuazione ai singoli Stati membri per vietare la coltura di OGM nei loro territorio.

Con la Comunicazione della Commissione europea 380 del 13 luglio 2010, la Commissione offre quattro principali argomenti.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² COM (2010) 380 definitivo. Bruxelles, 13.7.2010.

In un principio, la autorità comunitaria rivela che nei sei anni precedenti sono stati sette Stati membri a ricorrere a diverse forme di strumenti giuridici, tra i più importanti l'uso della clausola di salvaguardia ai sensi dell'articolo 23 della Direttiva CE 18 del 2001, o l'adozione delle misure di emergenza previste nell'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003, col fine di vietare o limitare la coltivazione di prodotti geneticamente modificati nel loro territori.

Tuttavia, in risposta ai menzionati richiami in via pregiudiziale, il Consiglio ha optato per concludere il rigetto delle medesime, argomentando che si dovrebbe eseguire attuando la normativa comunitaria vigente senza ritardarla a causa della mancanza di fondamento.

In tal senso, la Commissione conclude che sia evidente che esista un'area di opportunità di fare il tanto discusso quadro normativo ancora più efficace e che sia più adeguato alle esigenze esistenti dagli Stati membri, e menziona esplicitamente che questo sia auspicabile a causa dell'avvio di proposte al riguardo iniziate nel 2009 dalla nuova presidenza della Commissione, presieduta dal rappresentante del Portogallo J. M. Barroso.

In una seconda parte delle argomentazioni, il documento continua trattando che una delle questioni importanti da considerare sia il costoso impatto economico lasciato specialmente alla agricoltura biologica a causa della commistione involontaria degli suddette sementi modificate geneticamente tra i diversi tipi di produzione.

In una terza parte del discorso, agli effetti delle precedenti riflessioni, la Commissione suggerisce che si riveda la attuale Raccomandazione CE 556 del 23 luglio 2003, e che si sostituisca con una nuova, infatti adottata alla stessa data del presente Comunicato, al fine di concedere una più ampia flessibilità nelle decisioni nazionali per la attuazione delle misure di coesistenza a criteri specifici che loro

ritengano appropriate, e che non necessariamente siano prove nuove come invocava l'EFSA come previste dall'articolo 26 *bis* della Direttiva CE 18 del 2001, tuttavia che questi siano sempre al riguardo di certe condizioni, come si spiegherà nel seguente paragrafo.

Infine, l'ultima proposta dalla Commissione conclude che con l'obiettivo di raggiungere quel scopo, ha presentato, al Parlamento europeo e al Consiglio, una proposta legislativa sotto la forma di regolamento la quale modificherebbe la Direttiva CE 18 del 2001¹⁷³, e con il quale si preveda la incorporazione del nuovo articolo 26 *ter*, la quale permetta di vietare o limitare la coltivazione di organismi geneticamente modificati previamente autorizzati sia della Direttiva CE 18 del 2001 che del Regolamento CE 1829 del 2003.

In relazione alla nuova Raccomandazione 200 del 13 luglio 2010, la Commissione suggerisce che le misure nazionali di coesistenza agricola, volte ad evitare la presenza involontaria degli OGM in altre tipi di coltivazioni potranno essere basati alle caratteristiche specifiche e funzionali delle società agricole, dei sistemi di produzione, ai metodi di coltura e alle condizioni naturali di una particolare regione.

Le menzionate misure nazionali potranno seguire giustificazioni di natura politica che economica, come il rispondere ad una nicchia di mercato richiedenti di prodotti liberi di ingredienti di modificazioni genetiche, oppure proteggere la biodiversità di una zona specifica, per menzionare due esempi¹⁷⁴.

Tuttavia, vale indicare che queste decisioni nazionali dovranno essere condizionati a cinque principi¹⁷⁵ su qui rispettare gli obiettivi comunitari. Il primo è

¹⁷³ La nuova Direttiva sarebbe quella UE del Parlamento europeo e del Consiglio 412 dell'11 marzo 2015.

¹⁷⁴ Visto nella Comunicazione CE della Commissione europea 380 del 13 luglio 2010.

¹⁷⁵ Raccomandazione UE della Commissione 200 del 13 luglio 2010.

che la cooperazione transfrontaliera dei soggetti interessati sia di forma trasparente. Il secondo è in base al criterio di proporzionalità rispetto alla protezione di altre tipi di colture, in termini per proteggere gli oneri corrispondenti a tutte tipi di coltura dentro di una zona regionali. Il terzo è identificare i livelli di commistione da conseguire con l'attuazione della misura nazionale di coesistenza. Il quarto è le prescrizioni a determinate condizioni sulla possibilità di istituire vaste zone protette da OGM, e finalmente il quinto è l'istituzione di norme nazionali in proposito della responsabilità per danni.

In tal senso, in base di quanto esposto nei paragrafi precedenti sul cambio di approccio partito dalla Commissione europea, il Tribunale di Pordenone ha proseguito a presentare la Causa C-528/12 davanti alla Corte di giustizia della Comunità europea mediante pronuncia pregiudiziale il 28 novembre 2012, facendo due specifici quesiti.

Il primo quesito riguarda a «se l'autorizzazione prevista dalla [menzionata normativa nazionale] sia compatibile o contrasti con la complessiva disciplina di cui alla Direttiva CE 18 del 2001»¹⁷⁶; e il secondo, se nei casi ove «lo Stato membro subordini le coltivazioni di [OGM] ad autorizzazione specificamente volta a tutelare il c.d. principio di coesistenza, se tale precipua autorizzazione sia necessaria anche per gli OGM già iscritti nel catalogo comune»¹⁷⁷.

In risposta, l'8 maggio 2013, la Corte di giustizia europea si pronunciava mediante ordinanza ritenendo che «il diritto dell'Unione dev'essere interpretato nel senso che la messa in coltura di [...] 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'articolo 20 del

¹⁷⁶ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Pordenone (Italia), 28 novembre 2012 - procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato (Causa C-542/12), (2013/C 63/13), pp. C 63/7 - C 63/8.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

[Regolamento CE 1829 del 22 settembre 2003], e dette varietà sono state iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole previsto dalla [Direttiva CE 53 del Consiglio, del 13 giugno 2002]»¹⁷⁸.

Poi, nella stessa ordinanza si confermava che secondo «l'articolo 26 *bis*¹⁷⁹ della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, [...], dev'essere interpretato nel senso che non consente ad uno Stato membro di opporsi alla messa in coltura sul suo territorio di detti organismi geneticamente modificati per il fatto che l'ottenimento di un'autorizzazione nazionale costituirebbe una misura di coesistenza volta a evitare la presenza involontaria di organismi geneticamente modificati in altre colture»¹⁸⁰.

Fino allo argomentato, si vuole approfittare di rispondere alla seconda domanda di tesi sollevata nel caso del Land dell'Austria Superiore, dove si chiedeva se nelle pronunce precedenti; dopo l'ultima sentenza della Corte del 13 settembre 2007, relativa al caso austriaco; esistesse una controversia correlata alle “misure di coesistenza”; e, se fosse così, se l'interpretazione della parte europea in capo del principio di “proporzionalità” abbia a che fare con l'esito, o non, della controversia.

In questo senso, prima di tutto, si conferma l'esistenza della prassi in via pregiudiziale relativa alla misura di coesistenza; tuttavia, lo Stato italiano non abbia

¹⁷⁸ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. IX, 8 maggio 2013 - (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Pordenone) — procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato (Causa C-542/12), pp. C 225/52 - C 225/53.

¹⁷⁹ «Articolo 26 *bis*. Misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM. 1. Gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti. 2. La Commissione raccoglie e coordina le informazioni basate su studi condotti a livello comunitario e nazionale, osserva gli sviluppi quanto alla coesistenza negli Stati membri e, sulla base delle informazioni e delle osservazioni, sviluppa orientamenti sulla coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e organiche». Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 18 del 12 marzo 2001, articolo 26 *bis*. Questo articolo è stato aggiunto con il Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 1829 del 2003.

¹⁸⁰ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. IX, 8 maggio 2013, cit.

fatto richiamo alla mancanza di attenzione del principio di proporzionalità da parte del legislatore europeo, dal momento delle nuovi documenti comunitari che concedevano maggiori poteri decisivi in via sussidiaria alle Regioni, precisamente la Comunicazione della Commissione 380 del 13 luglio 2010 nonché la conseguente nuova raccomandazione recante alle coesistenza, la 100 del 13 luglio 2010.

In questo senso, occorre chiedersi perché la controparte italiana non abbia scelto di fare richiamo alla ipotizzata disattenzione del menzionato principio; pure argomentando in base allo stipulato nel Trattato comunitario, l'articolo 5 del protocollo 2 TUE¹⁸¹, ed in conseguenza rilevando che «le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi»¹⁸².

Nonché in conformità al principio di proporzionalità previsto nel Trattato comunitario, dove si stipula che «i progetti di atti legislativi [nazionali come regionali] tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che [...] sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici»¹⁸³. Questo corrisponderebbe alle conclusioni sollevate nella Comunicazione 380 del 13 luglio 2010 dalla Commissione, ove argomentavano che

¹⁸¹ L'articolo 5 del protocollo 2 del TUE, recante "l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", sottoscrive che «i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutare l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire».

¹⁸² *Ibidem.*

¹⁸³ *Ibidem.*

sono stati vari Paesi membri che hanno a dichiarato la loro insoddisfazione in relazione al costoso impatto economico lasciate, specialmente all'agricoltura biologica come si osserva nel seguente paragrafo.

La «produzione biologica sono spesso più costose, la possibilità di perdere la relativa maggiorazione del prezzo a causa della presenza involontaria di OGM può implicare danni economici importanti per tali tipi di produzione, che potrebbero dunque necessitare di misure di separazione più severe. Inoltre, il soddisfacimento efficace di queste esigenze di separazione specifiche può risultare molto difficile e costoso in alcune regioni a causa di vincoli e caratteristiche locali particolari»¹⁸⁴.

Addirittura, i nuovi documenti dal 13 luglio 2010 affronterebbero di forma diretta la struttura analizzata in capo al principio di proporzionalità e alla casistica corrispondente al Land dell'Austria Superiore. In questo senso, la Raccomandazione 556 del 23 luglio 2003 suggeriva «evitare che [le misure] siano più rigide» e che rispondano a «criteri di efficienza ed efficacia economica»; tuttavia, con la prassi austriaca, il legislatore europeo richiedeva che la controparte presentasse nuove prove scientifiche che dimostrassero il possibile danno che potrebbe causare di forma particolare alla regione in menzione.

In relazione a questa richiesta, la Commissione, nella sua comunicazione del 2013, infatti ammetteva che «in tutti e quattro i casi [in via pregiudiziali dei paesi membri], le valutazioni scientifiche dell'UE [hanno] concluso che tali misure non si basavano su informazioni scientifiche nuove o complementari emerse dopo che le autorizzazioni erano state concesse e non erano dunque giustificate da un punto di vista giuridico». Tuttavia, ritiene che «i motivi alla base del divieto degli OGM in un dato paese o della decisione di dichiarare una regione "senza OGM" sono vari e vanno da giustificazioni di tipo agronomico legate alle difficoltà di garantire la coesistenza, a motivazioni di carattere politico o economico, ad esempio la volontà di soddisfare la domanda dei mercati dei prodotti senza OGM. In altri casi, gli Stati

¹⁸⁴ COM (2010) 380 definitivo, Bruxelles, 13 luglio 2010.

membri vogliono salvaguardare alcune zone in linea con le politiche nazionali sulla biodiversità o con altri obiettivi ad ampio raggio di conservazione della natura».

E con la Raccomandazione del 2010, la Commissione suggerisce, a modo di risposta, che «nel quadro delle iniziative atte a combinare il sistema di autorizzazione dell'Unione europea, basato sulla scienza, con la libertà per gli Stati membri di decidere se autorizzare o meno la coltivazione di OGM nel loro territorio, la Commissione ritiene che le misure per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche debbano essere stabilite a livello di Stati membri»¹⁸⁵, senza però che facciano richiamo a certezze scientifiche.

Fino a quanto analizzato in relazione di trattare di rispondere alla domanda di tesi lasciata aperta nel caso austriaco recante all'uso del principio di proporzionalità, e parallelamente esaminando l'esito al primo rinvio pregiudiziale relativo al caso Fidenato; si conclude che invece, la giurisprudenza italiana abbia deciso di vietare la presenza del OGM in menzione attraverso l'assoggettamento di un rilascio di un'apposita autorizzazione regionale per l'emissione deliberata nell'ambiente del OGM, e non facendo uso al principio di proporzionalità.

In conseguenza, come era di prevedere, la Corte di giustizia solo si è attenuto a rispondere direttamente ai quesiti pregiudiziali, quindi rigettandoli, e non ha risolto lo scopo della petizione, il quale era semplicemente di vietare o limitare l'uso generico del OGM MON 810 nel suo territorio, così come lo avevano chiesto altri Stati membri negli anni precedenti.

Tuttavia, la controparte italiana non si è conformata, ed ha deciso di continuare perseguendo il suo proposito di vietare l'uso del OGM in territorio nazionale, facendo richiamo in una seconda volta al principio di precauzione, siccome adesso aveva come riscontro nuove evidenze scientifiche, come si vedrà nei seguenti paragrafi.

¹⁸⁵ Considerando 6, Raccomandazione UE della Commissione 100 del 13 luglio 2010.

In questo senso, proseguendo la descrizione dei fatti giurisprudenziali al caso Fidenato, la dottrina ha confermato che alla luce della sentenza della Corte di giustizia europea; nel giugno 2013, la società in carico di Giorgio Fidenato ha reiterato la coltura della suddetta specie di mais¹⁸⁶.

Inoltre, il Ministero di Salute emana un Decreto con data di 12 luglio 2013, ove nel suo primo articolo stabilisce espressamente il divieto in territorio italiano della coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810 finché si adottino delle misure comunitarie ai sensi dell'articolo 54, comma 3 del Regolamento CE 178 del 28 gennaio 2002¹⁸⁷.

Vale ricordare che d'accordo a come sancisce la normativa comunitaria, il recente emanato decreto doveva essere immediatamente trasmesso alla Commissione come agli altri Stati membri conforme all'articolo 54, comma 1 e comma 2 del Regolamento CE 178 del 28 gennaio 2002.

Nel medesimo decreto interministeriale si segnala espressamente che l'utilizzo in agricoltura della varietà di mais MON 810 presenta un importante rischio alla agrobiodiversità nel quadro ove ancora non è stabilito misure di gestione per limitarlo come è suggerito nelle raccomandazione emessi dall'EFSA.

Questa affermazione e decisione si è basata in ragione ai subseguenti sfavorevoli pareri emessi dall'EFSA dopo il 2009 fino al 2013, nonché ai recenti studi e conclusioni scientifici emessi dal dell'Istituto federale di tecnologia di Zurigo, il CRA (Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura) e

¹⁸⁶ V. Ranaldi, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM ... cit.*, pp. 1011-1049.

¹⁸⁷ D.l. 12 luglio 2013, "ai sensi della Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'articolo 54 del regolamento CE 178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810". (13A06864) (GU Serie Generale 187 del 10-08-2013).

l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), principalmente, e che congiuntamente dopo le note rilasciate dalla Autorità italiane, la Commissione europea non abbia previsto nessun atto relativo alle misure di gestione per preservare l'ambiente suggerite dall'EFSA ai sensi dell'articolo 53 del Regolamento CE 178 del 2002¹⁸⁸.

I pareri emessi dall'EFSA si accennano sequenzialmente come in seguito.

Prima di tutto, nel 30 giugno 2009, il gruppo di esperti scientifici OGM dell'EFSA dichiarava che il mais MON 810 «sia sicuro quanto la sua controparte convenzionale rispetto ai potenziali effetti sulla salute umana e animale»¹⁸⁹, per cui si intendeva che non esisteva nessun rischio per cui la Comunità europea non doveva ammetterla come un OGM autorizzato.

Poi, nell'08 dicembre 2011, il gruppo di esperti scientifici OGM del medesimo organismo ritengono necessario rivedere il monitoraggio ambientale post-commercializzazione ed attuare strategie appropriate di gestione sulla resistenza agli insetti, giacché l'utilizzo del mais MON 810 potrebbe sviluppare ulteriori rischi o problemi sulla sicurezza per l'ambiente, specificamente per i lepidotteri non bersaglio, rispetto al mais convenzionale¹⁹⁰.

¹⁸⁸ *Ibidem.*

¹⁸⁹ EFSA, *Scientific Opinion of the Panel on Genetically Modified Organisms on applications (EFSA-GMO-RX-MON810) for the renewal of authorisation for the continued marketing of (1) existing food and food ingredients produced from genetically modified insect resistant maize MON810; (2) feed consisting of and/or containing maize MON810, including the use of seed for cultivation; and of (3) food and feed additives, and feed materials produced from maize MON810, all under Regulation (EC) No 1829/2003 from Monsanto*, in *The EFSA Journal*, 2009, 1149, pp.1–85.

¹⁹⁰ EFSA, *EFSA Panel on Genetically Modified Organisms (OGM); Statement supplementing the evaluation of the environmental risk assessment and risk management recommendations on insect resistant genetically modified maize Bt11 for cultivation*, in *The EFSA Journal*, 2011; 9(12), 2478, p. 44.

Poi, nel 11 dicembre 2012, a seguito di una richiesta della Commissione europea, il gruppo di esperti scientifici OGM dell'EFSA, ha dichiarato che dopo aver effettuato una ricerca della letteratura scientifica pubblicata tra il 2009 e l'ottobre 2012, sulla base di 165 pubblicazioni *peer-reviewed* contenenti prove specifiche per la valutazione del rischio e/o la gestione del mais MON 810, hanno concluso che nessuna di queste pubblicazioni hanno riportato nuove informazioni che potrebbero invalidare le precedenti conclusioni sulla sicurezza e la sua adeguata gestione del mais MON 810¹⁹¹.

Ulteriormente, nel 13 dicembre 2013, ancora a richiesta della Commissione europea, il gruppo di esperti scientifici OGM dell'EFSA hanno concluso che esistono carenze simili nella metodologia generale per il monitoraggio ambientale post-commercializzazione del mais MON 810 come nelle precedenti relazioni di monitoraggio, quindi hanno valutato i rapporti di monitoraggio degli anni 2009, 2010 e 2011¹⁹².

D'altra parte, in relazione alle altri tre fonti scientifiche rilevate nel decreto interministeriale del Ministero di salute italiano¹⁹³, questi si relatano in conseguenza.

Il primo riguarda allo studio ulteriore intrapreso dall'Istituto federale di tecnologia di Zurigo, il cui ha dimostrato che la tossina Cry1Ab, generato dal Mais MON 810, produce il decesso crescente delle larve di coccinella, ed in corrispondenza di questa recente rivelazione scientifica, si dovrebbe eseguire una

¹⁹¹ EFSA, *EFSA Panel on Genetically Modified Organisms (OGM); Scientific Opinion updating the risk assessment conclusions and risk management recommendations on the genetically modified insect resistant maize MON 810*, in *The EFSA Journal*, 2012; 10(12):3017, p. 98.

¹⁹² EFSA, *OGM Panel (EFSA Panel on Genetically Modified Organisms), 2013. Scientific Opinion on the annual Post-Market Environmental Monitoring (Pmem) report from Monsanto Europe S.A. on the cultivation of genetically modified maize MON 810 in 2011*, in *The EFSA Journal*, 2013; 11(12):3500, p. 38.

¹⁹³ Decreto 12 luglio 2013, cit.

nuova, completa e specifica valutazione scientifica all'utilizzo del mais di linea MON 810.

Il secondo riguarda al dossier del 2 aprile 2013, elaborato dal CRA, che dopo avere seguito una ricerca intrapresi sin dal 2009 relativo agli impatti generati delle coltivazione del mais linea MON 810 facendo incidenza sugli impatti tangenziali ricadute su altri organismi partecipanti ma non bersaglio, nonché sugli effetti nell'ambiente a causa della permanenza della tossina Bt, arriva alla conclusione che l'utilizzo della MON 810 potrebbe causare danno notevoli sugli imenotteri parassitoidi specialisti di *O. Nubilalis*, alterare la popolazioni di lepidotteri non bersaglio oltre che far crescere la popolazione dei parassiti secondari che ricadono immediatamente di forma negativa ad altre colture.

Il terzo riguarda al parere tecnico-scientifico del 30 aprile 2013 emesso dall'ISPRA, il quale evidenzia che la coltivazione del mais MON 810 aumenta i rischi per le popolazioni di lepidotteri non bersaglio e che possono occasionare una minaccia agli essere viventi acquatici che sono vulnerabili alle tossine Cry1Ab.

Successivamente, in seguito alla emanazione di questo Decreto interministeriale, di forma predicibile, il ricorrente Fidenato procede ad impugnare tale atto normativo davanti al TAR del Lazio, il cui ricorso è stato rigettato; e poi ha agito ricorso davanti al Consiglio di Stato, il cui ha confermato le conclusioni emmesse del TAR del Lazio.

Successivamente, si è identificato la promulgazione della Direttiva UE 412 del 2015, come era suggerito sin dalla comunicazione della Commissione 380 del 13 luglio 2010.

Questo nuovo documento modifica all'articolo 26 *bis* della Direttiva CE 18 del 2001, ed aggiunge gli articoli 26 *ter* e 26 *quater*, che sommariamente

ottorgherebbe la possibilità agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM nel loro territorio.

In relazione alla entrata in vigore della direttiva del 2015, per quanto riguarda alla modifica dell'articolo 26 *bis*, si prescrive che a partire dal 3 aprile 2017, i Paesi membri che al momento hanno permesso l'agricoltura geneticamente modificata nei loro territori, dovranno eseguire i provvedimenti corrispondenti volte ad evitare la non contaminazione tra colture verso i limiti transfrontalieri di Paesi o aree geografiche che hanno adottato il divieto della suddetta coltivazione nei loro territorio.

Riguardo all'articolo 26 *ter*, in questa parte principalmente si offre la opportunità agli Stati membri di decidere di escludere la coltivazione di OGM nei loro territorio, o in su controparte di richiedere di attuare misure di adeguazione nel loro ambito geografico per la coltivazione degli OGM, entro il periodo corrispondente alla procedura di autorizzazione o del rinnovo dell'autorizzazione di un OGM.

In seguito, nell'articolo 26 *quater*, sommariamente si stabilisce le misure transitorie per cui gli Stati membri possono richiedere l'adeguazione delle loro zone geografiche in contrasto con un'autorizzazione previamente concessa oppure sulle nuove notifiche o domande presentate nel corso del 2 aprile 2015 al 3 ottobre 2015.

Inoltre, si è evidenziato la Decisione UE di esecuzione 321 del 3 marzo 2016, il quale «modifica l'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione del granturco geneticamente modificato (*Zea mays L.*) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6)».

In questo documento, nel suo primo articolo si sancisce espressamente che «la coltivazione del granturco geneticamente modificato (*Zea mays L.*) MON 810 è

vietata nei territori»¹⁹⁴ di diciannove Paesi membri. Questo avviene a seguito che Paesi membri hanno richiesto il menzionato divieto ai sensi delle misure transitorie sancite nell'articolo 26 *quater* della Direttiva CE 18 del 12 marzo del 2001 entro il 3 ottobre 2015.

Ulteriormente, si è identificato la pronuncia del 13 settembre 2017 della Corte di giustizia della unione europea¹⁹⁵, in relazione al rinvio pregiudiziale richiesto dal Tribunale di Udine, sul caso Fidenato, nel quale il legislatore europeo si dedica a rispondere basicamente tre quesiti pregiudiziali.

Nella più importante questione, la Corte rileva una importante interpretazione sull'uso della misura di emergenza che potrebbe adottare un Paese europeo alla base di una adeguata combinazione delle parti normative comunitarie.

Il menzionato combinato legale avviene con l'invocazione al«l'articolo 34 del regolamento 1829/2003, in combinato disposto con l'articolo 54 del regolamento 178/2002»¹⁹⁶. Il quale «dev'essere interpretato nel senso che uno Stato membro, dopo avere informato ufficialmente alla Commissione europea circa la necessità di ricorrere a misure di emergenza, e qualora quest'ultima non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53 del regolamento 178/2002, può, da un lato, adottare tali misure a livello nazionale e, dall'altro, mantenerle in vigore o rinnovarle, finché la Commissione non abbia adottato, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 2, di quest'ultimo regolamento, una decisione che ne imponga la proroga, modificazione o abrogazione»¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Territori nei quali è vietata la coltivazione del granturco MON 810: 1) Vallonia (Belgio), 2) Bulgaria, 3) Danimarca, 4) Germania (tranne che a fini di ricerca), 5) Grecia, 6) Francia, 7) Croazia, 8) Italia, 9) Cipro, 10) Lettonia, 11) Lituania, 12) Lussemburgo, 13) Ungheria, 14) Malta, 15) Paesi Bassi, 16) Austria, 17) Polonia, 18) Slovenia, 19) Irlanda del Nord (Regno Unito), 20) Scozia (Regno Unito), 21) Galles (Regno Unito). Allegato della Decisione UE di esecuzione 321 del 3 marzo 2016.

¹⁹⁵ Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. III, 13 settembre 2017, Causa C-111/16.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

Inoltre, una seguente interpretazione della Corte di giustizia osserva l'impossibilità di un Stato membro di adottare una misura di emergenza provvisoria alla base del principio di precauzione senza che siano confermate un manifesto e grave rischio alla salute umana, agli animali che verso l'ambiente¹⁹⁸.

La terza questione precisa che la Commissione europea non è in grado di attuare una misura di emergenza, a seguito che un Stato membro abbia notificato, senza che sia confermato un manifesto e grave rischio alla salute umana, degli animali che all'ambiente¹⁹⁹.

A questo punto, come ultima parte della vicenda al caso Fidenato, si vuole offrire una visione su come conclude la studiata prassi, descrivendo le azioni attuate della giurisprudenza italiana alla luce della sentenza della Corte nel 2017.

In questo senso, si è identificato la sentenza penale sentita dal GIP Tribunale di Pordenone (Italia) con data di udienza il 29 settembre 2017, ove i giudici italiani accolgono le nuove interpretazioni elaborati dalla Corte di giustizia europea nella sentenza del 13 settembre 2017, evidenziati nel paragrafo precedente, e concludono che il Collegio ha compreso «come il significativo mutamento della situazione esistente alla data di adozione della misura cautelare reale tuttora in atto in conseguenza dell'intervento della Corte di Giustizia, la quale ha fornito risposta alle

¹⁹⁸ Testualmente, la Corte di giustizia dell'unione europea accenna che «l'articolo 34 del regolamento 1829/2003, in combinato disposto con il principio di precauzione, come formulato all'articolo 7 del regolamento 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che non conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento 178/2002, misure di emergenza provvisorie sul solo fondamento di tale principio, senza che siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste all'articolo 34 del regolamento 1829/2003» *Ibidem*.

¹⁹⁹ La Corte di giustizia dell'unione europea precisa il combinato legale tenendo conto all'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003, e all'articolo 53 del Regolamento CE 178 del 2002; in relazione a un prodotto autorizzato dal Regolamento CE 1829 del 2003 oppure con che questo prodotto manifeste un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente. *Ibidem*.

questioni prospettate dal Tribunale di Udine, imponga un nuovo esame alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte medesima, segnatamente sulla effettiva sussistenza dei presupposti sostanziali e procedurali per l'adozione del divieto la violazione del quale configura il reato oggetto di contestazione e sulla attuale permanenza delle esigenze cautelari»²⁰⁰.

Riguardo di questo ultimo quadro normativo, i giudici italiani segnalano che le menzionate disposizioni normative, sebbene hanno gli equivalenti scopi sostanziali, che è vietare l'utilizzo del mais MON 810 in territorio italiano, le sue base giuridiche non si corrispondono.

Questo succede perché il divieto istituito col decreto ministeriale si spiegherebbe alla luce della nuova interpretazione²⁰¹ della Corte di giustizia europea del combinato disposto dell'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003 e dell'articolo 54 del Regolamento CE 178 del 2002, e non alla base dell'uso del principio di precauzione, sancito dall'articolo 7 del Regolamento CE 178 del 2002, come si chiedeva in un inizio nel rinvio pregiudiziale richiesto dal Tribunale di Udine.

Inoltre, la giustizia italiana arguisce che il divieto comunitario corrisponderebbe a una misura temporaneamente conseguente alle nuove disposizioni introdotte dalla Direttiva CE 412 del 2015, il quale quindi si configura su una differenziale di *ratione temporis* rispetto al divieto attuato attraverso il d. m. del 12 luglio 2013.

In quanto accennato sul contesto tanto fattuale, come del quadro normativo svolto dai giudici tanto comunitari come nazionali, si procede a fare un analisi

²⁰⁰ Cass. pe, sez. III, 29 settembre 2017, 48196, in *SentenzaWeb*.

²⁰¹ S. Mirate (a cura di), *Massimario di diritto europeo. Rassegna di giurisprudenza*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2017, fasc. 6, pp. 1954-61.

critico al caso Fidenato, ed allo stesso tempo di trattare di rispondere alla prima domanda di tesi svolta nel caso austriaco.

In questo senso, riguardo alla principale interpretazione della Corte di giustizia della unione europea, espressa nella sentenza del 13 settembre 2017, in relazione al combinato disposto per attuare una adeguata misura di emergenza da parte dello Stato italiano; la lettura dell'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003, si comporta come un argomento chiave fronte alla problematica sin da qui rivista.

In questo articolo si osserva che «alla luce di un parere dell'[EFSA] formulato ai sensi degli articoli 10 e 22, sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione, sono adottate misure [urgenti] conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento CE 178/2002»²⁰².

Infatti, negli articoli 10 e 12²⁰³ del Regolamento CE 1829 del 2003, si stabilisce che l'EFSA dopo la richiesta di un Paese membro come della Commissione, è tenuto ad esprimere il suo parere, e successivamente farlo pubblico, riguardo a se un prodotto autorizzato continui a soddisfare le condizioni previste dal medesimo regolamento.

²⁰² Art. 34, Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 1829 del 2003, articolo recante le “misure d'emergenza”. «Quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente Regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente ovvero qualora, alla luce di un parere dell'Autorità formulato ai sensi degli articoli 10 e 22, sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione, sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento CE 178/2002».

²⁰³ Entrambi gli articoli regolamentano le stesse misure di «modifica, sospensione e revoca delle autorizzazioni», facendo la differenza che per l'articolo 10 si sancisce per i prodotti OGM, e l'articolo 12 sancisce i mangimi OGM. *Ibidem*.

Inoltre, nell'articolo 54 del Regolamento CE 178 del 28 gennaio 2002, si recita che «qualora uno Stato membro informi ufficialmente la Commissione circa la necessità di adottare misure urgenti e qualora la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie. [...] Lo Stato membro può lasciare in vigore le proprie misure cautelari provvisorie fino all'adozione delle misure comunitarie»²⁰⁴.

Tuttavia, gli effetti dell'articolo del medesimo regolamento che non soddisfa alla dottrina è l'articolo 53, giacché è stabilito che «quando sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo possono 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, la Commissione, agendo di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2, adotta immediatamente, in funzione della gravità della situazione, una o alcune delle [misure elencati]»²⁰⁵.

Allora, questo “permesso” che offrono i giudici europei riguardo al concedere possibilità agli Stati membri di attuare una misura di emergenza in ragione al combinato disposto accennato righe sopra, e non in base al principio di precauzione, come si osserva in una seguente conclusione emessa nella medesima sentenza, vale rilevare due fatti che si trovano nelle elaborazioni di risposte della Corte ai quesiti pregiudiziali.

Il primo riguarderebbe a che la Corte europea dichiara, nei paragrafi 47 e 50, che le medesime conclusioni sono state trattate nei paragrafi 71 e 68 in una previa sentenza equivalente dell'8 settembre 2011²⁰⁶, sui pari casi da C-58/10 a C-68/10,

²⁰⁴ Art. 54, Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 178 del 28 gennaio 2002.

²⁰⁵ Art. 53, Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 178 del 2002.

²⁰⁶ Nei paragrafi 71 e 68 della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, sez. III, 8 settembre 2011, Cause dal C-58/10 a C-68/10, Monsanto e altri (EU:C:2011:553).

dove si contrastavano la Monsanto francese e altri con il Ministero di agricoltura e la pesca del governo francese.

Il secondo riguarderebbe che riguardo a questi analisi rilasciati degli avvocati dalle tutte i due le sentenze, «le misure provvisorie di gestione del rischio che possono essere adottate sul fondamento del principio di precauzione e le misure di emergenza adottate ai sensi dell'articolo 34 del regolamento 1829/2003 non sono soggette al medesimo regime»²⁰⁷.

Le differenze ricade principalmente a che le misure provvisorie di gestione del rischio sulla base del principio di precauzione, il quale viene sancito dall'articolo 7 del Regolamento CE 178 del 2002, di rischi caratterizzati di possibili effetti dannosi, non ancora determinate sulla base di dati scientifici, si relazionano diretta o esclusivamente alla salute umana, e/o compromette la garanzia a livello europeo dell'elevato tenore di vita, così come il proposito comunitario di assicurare la libera circolazione di alimenti e mangimi sicuri e sani entro il mercato interno.

Inoltre, vale ricordare che sulla base di questo principio, si contano tutti gli alimenti di tutti i settori alimentari inclusi quelli che non abbiano seguito una procedura di autorizzazione. Invece, dall'altra parte, le misure di emergenze alla base dell'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003, si effettuano ove i governi nazionali considerino l'esistenza di un rischio grave e manifesto con effetti sulla salute umana, salute degli animali e all'ambiente, a causa di prodotti che sono stati previamente autorizzati a livello comunitario con proposito per essere immessi in commercio o che si emettano deliberatamente all'ambiente attraverso piani di coltivazione.

²⁰⁷ Punto 50 della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. III, causa C-111/16, 13 settembre 2017, Procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato e a. - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Udine. (EU: C:2017:676); e punto 68, Cause dal C-58/10 a C-68/10, sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto Sas e altri contro Ministre de l'agriculture et de la pêche - Domande di pronuncia pregiudiziale: Conseil d'État - Francia. (EU: C:2011:553).

Di forma aggiuntiva, si pone in evidenza un'ulteriore snodo interpretativo a carico della dottrina, ove si suggerisce che le due citate normative si inmarcano entro un sistema di livelli verticali, ove di preciso la misura di emergenza ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003 viene ad essere considerata come una espressione concreta del principio di precauzione, il quale è stipulato dall'articolo 7 del Regolamento CE 178 del 2002; e per cui gli Stati membri sono chiamati a rispettare i condizionanti del regolamento specifico in materia di OGM, stipulato nel regolamento del 2003, ed in conseguenza non possono fare un richiamo di attuare una misura di emergenza derogando orizzontalmente il regolamento del 2002²⁰⁸.

Tuttavia, è da evidenziare, e presumere, che tutti le due sentenze emesse dalla Corte di giustizia europea sulle cause dal C-58/10 a C-68/10 corrispondente alla sentenza del caso francese dell'8 settembre 2011, e la causa C - 111/16 corrispondente alla sentenza del caso italiano del 13 settembre 2017, adesso in analisi, si differenziano sostanzialmente in relazione alla motivanti di nuovi dati scientifici²⁰⁹ che si comporterebbero come indici necessarie per sostenere che

²⁰⁸ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" fra sicurezza alimentare del consumatore e tutela del mercato unico. in Contratto e impresa*, 2018, fasc. 4, pp.1469-70. Altresì, questo snodo concettuale trova un appoggio interpretativo nell'analisi realizzato da S. Mirate (a cura di), *Massimario di diritto europeo...cit.*, pp. 1954-55, ove accenna che la valida applicazione del principio di precauzione «per il ricorso a misure provvisorie di gestione del rischio nel settore degli alimenti in generale non può estendersi, secondo il giudice europeo, al campo degli [OGM], la cui immissione in commercio viene già proceduta da una previa e completa valutazione scientifica e per i quali, di conseguenza, una successiva misura di tutela potrà legittimamente essere adottata soltanto sulla base di gravi e manifesti rischi per la salute o per l'ambiente, risultante da nuovi dati scientifici attendibili e non meramente ipotetici».

²⁰⁹ Per essere attuato l'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003, si è bisogno del condizionale che si evidenze la possibilità di "nuovi rischi". D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM"...* cit.

l'utilizzo della varietà MON 810 sia considerato come rischioso all'ambiente e agli animali, di forma directa²¹⁰.

A ragione di questo, si trovano diversi evidenze scientifiche che sono evolute del tempo, i quali aiuterebbero alla causa italiana e non alla causa francese.

A tal fine, per esempio, il 30 giugno 2009, l'EFSA adduceva testualmente che il mais MON 810 «sia sicuro quanto la sua controparte convenzionale rispetto ai potenziali effetti sulla salute umana e animale»²¹¹, e nell'08 dicembre 2011, affermavano che «la possibile evoluzione della resistenza alla proteina Cry1Ab nei parassiti bersaglio dei lepidotteri continua ad essere una preoccupazione associata alla coltivazione del mais [MON 810], poiché l'evoluzione della resistenza può portare a pratiche di controllo dei parassiti alterate che possono causare effetti ambientali avversi»²¹².

Di forma contrastante, il pronunciamento della Corte di giustizia europea sulla richiesta del rinvio pregiudiziale del caso francese avviene l'8 settembre 2011, il quale vuol dire una data anteriore da quando l'EFSA emette nuovi critiche sui possibili danni all'ambiente.

In questo senso, la domanda che risale di questa ricerca di studio si rivolge a perché la Commissione non abbia attuato immediatamente al riguardo, una volta avendosi confermato che gli effetti dannosi dell'utilizzo degli OGM MON 810 si versano direttamente alla biodiversità, il quale comprende l'ambiente e gli animali

²¹⁰ Come evidenziate dall'EFSA in suoi tre pareri sin dall'8 dicembre 2011 al 13 dicembre 2013, il quale trova appoggio pure nelle pubblicazioni dagli altri tre istituti di ricerca scientifica evidenziate nel Decreto del Ministero di Salute di Italia il 12 luglio 2013, come si è accennato nei paragrafi anteriori.

²¹¹ Parere dell'EFSA del 30 giugno 2009, Scientific Opinion of the Panel on Genetically Modified Organisms on applications (EFSA-GMO-RX-MON810)... cit.

²¹² Parere dell'EFSA dell'08 dicembre 2011. EFSA Panel on Genetically Modified Organisms (OGM); Statement supplementing the evaluation of the environmental risk...cit., p. 2

seppur non bersaglio e di categorie di insetti, in corrispondenza all'articolo 53 del Regolamento CE 178 del 28 gennaio 2002²¹³.

Invece hanno elaborato la risposta sulla base di uno dei quesiti pregiudiziali nella sentenza 13 settembre 2017 sulla causa Fidenato, ove argomentano che «qualora non sia accertato che un prodotto autorizzato dal regolamento 1829/2003 o conformemente allo stesso può manifestamente comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, la Commissione non è tenuta, in applicazione dell'articolo 34 di tale regolamento, in combinato disposto con l'articolo 53 del regolamento 178/2002, ad adottare misure di emergenza, ai sensi di tali articoli»²¹⁴, ed aggiunge che «la circostanza che l'adozione di tali misure sia stata richiesta da uno Stato membro non incide sul potere discrezionale di cui dispone la Commissione a tale riguardo»²¹⁵.

²¹³ Art. 53, “misure urgenti per alimenti e mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo”, del Regolamento CE 178 del 2002. «1. Quando sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo possono 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, la Commissione, agendo di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2, adotta immediatamente, in funzione della gravità della situazione, una o alcune delle seguenti misure: a) nel caso di alimenti o mangimi di origine comunitaria: i) sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzazione dell'alimento in questione; ii) sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzo del mangime in questione; iii) determinazione di condizioni particolari per l'alimento o il mangime in questione; iv) qualsiasi altra misura provvisoria adeguata [...] 2. Tuttavia, in casi urgenti, la Commissione può adottare in via provvisoria le misure di cui al paragrafo 1, previa consultazione dello Stato membro o degli Stati membri interessati e dopo averne informato gli altri Stati membri. Nel tempo più breve possibile e al più tardi entro dieci giorni lavorativi, le misure adottate sono confermate, modificate, revocate o prorogate secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2. Le motivazioni della decisione della Commissione sono pubblicate quanto prima».

²¹⁴ Punto 28. Causa C-111/16. Sentenza del 13 settembre 2017.

²¹⁵ Punto 29. *Ibidem*

Sin qui analizzate gli argomenti, e principalmente questo l'ultimo pronunciamento del 2017 della Corte di Giustizia della unione europea; si vuole trattare di capire il modo di ragionare dei giudici comunitari, ove parallelamente a questo punto si vuole rispondere alla prima domanda di studio riguardante al caso del Land dell'Austria Superiore.

A tale proposito, prima di tutto, si vuole portare al presente su come si era formulato la domanda del presente studio corrispondente al caso del Land dell'Austria Superiore in relazione al quesito pregiudiziale di procedere alla deroga della armonizzazione comunitaria mediante disposizione nazionale in base al principio precauzionale, ovvero all'uso di una clausola di salvaguardia.

In questo senso, si chiedeva come svolgeranno nei consecutivi casi in via pregiudiziali gli approcci e giudizi di valore dalle autorità comunitarie interessate al tema; ovvero la Corte europea, l'EFSA e la Commissione; così come le parti nazionali e le critiche della dottrina in relazione alle variabili identificate "nuovi" "prove scientifiche idonee" a "dimostrare l'esistenza di un problema specifico" che comprometta all'"ambiente", osservato nella conclusiva sentenza della Corte in relazione all'invocazione dell'ex articolo 95 TCE, par. 5 da parte del governo austriaco; insieme alle variabili di "dimostrare un grave rischio" dove si comprometta anche alla "salute umana" e non solo su "semplici supposizioni non ancora accertate dal punto di vista scientifico" "basate su una considerazione puramente ipotetica del rischio", i quali erano identificati nel richiamo dell'articolo 23 e l'articolo 4 della Direttiva CE 18 del 2001 sulle precedenti casistiche fallite di nove Stati membri e la prassi sollevate dello stato francese contro la Greenpeace.

A tale proposito, si tratta di trovare una risposta ricordando una critica previa versata dalla dottrina ove si chiede se sia corroborabile che gli Stati membri possono invocare il principio di precauzione oppure sia questa una prerogativa che aspetta solo alle istituzioni comunitarie.

Prima di tutto, si vuole sapere come defina la dottrina il menzionato principio. Si osserva che il principio di precauzione non sia un criterio scientifico, sebbene che sia un sostituto dal metodo scientifico, siccome questo strumento sia inteso come l'unico metodo che possa dare risposte ai possibili rischi che possano compromettere alla salute umana²¹⁶. Inoltre, si osserva che questo principio in realtà costituirebbe un atteggiamento socio-politico²¹⁷, perché non prova l'esistenza o meno di un rischio se non l'inesistenza degli elementi che assicurino il contrario, dal momento della impossibilità della scienza di fornire risposte assolute²¹⁸.

Dall'altra parte, si vuole ricordare che, come fatto storico, il suddetto principio precauzionale in un inizio veniva usato nel settore ambientale sin dalle internazionali pretese ambientali mediante la firma del Trattato di Rio di Janeiro e del Protocollo di Cartagena, e poi è continuato ad essere incluso in temi riguardanti ai diritti alimentari dopo l'emergenza del c.d. caso "mucca pazza"²¹⁹, come con l'inserzione di tale principio dentro l'articolo 7 del Regolamento CE 178 del 2002²²⁰, il quale è recante alla politica alimentare generale dentro l'Unione europea.

²¹⁶ U. Tirelli, *Il principio di precauzione e la salute*, in *Il principio di precauzione. I costi della non scienza*, a cura di Battaglia e Rosati, Roma, 2004, p.3

²¹⁷ «Si tratta di una vicenda che si consuma prima ancora sul piano politico che giuridico, ma l'insieme delle norme di controllo che il costituente ha concepito sin dal trattato di Roma e che affida, nei rispettivi ambiti di competenza, alla Commissione e alla Corte di giustizia (nella sua accezione ampia) il ruolo di guardiani della legalità, non consente ulteriori tentennamenti. La questione va risolta, una volta per tutte, dal legislatore, pena una intollerabile "erosione" dei principi della certezza del diritto e dell'effettività della tutela giurisdizionale». F. Rossi-Dal Pozzo, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2014, fasc. 2, pp. 339-96

²¹⁸ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" ...cit.*, p. 1467

²¹⁹ *Ibidem*, p. 1460

²²⁰ Articolo 7, "principio di precauzione", del Regolamento CE 178 del 2002, «1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. 2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e

Quindi, gli elementi che risalgono dentro di questo principio in materia alimentare europea, sono il “garantire il livello elevato di tutela della salute”, che esistano “circostanze specifiche”, che gli effetti dannosi rimangano sulla “possibilità” –e non probabilità²²¹, che si inquadrino sull’“incertezza [del] piano scientifico” e che le misure provvisorie siano “proporzionate”.

In relazione ad uno degli elementi più critici delle misure precauzionali, riguarda all’“incertezza scientifica”, il cui concetto rimanda ad un processo decisionale svolto in ultima istanza dalla Commissione europea. Infatti questa istituzione europea, la dottrina la identifica per essere la voce politica del sistema precauzionale, seppur deva considerare alle valutazioni scientifiche emesse dall’EFSA, la quale è considerata per essere un’istituzione indipendente e trasparente²²².

Alcune critiche hanno evidenziato che dopo avviare un’analisi della Comunicazione della Commissione del 2000 ai sensi dell’interpretazione sul funzionamento del principio di precauzione, questa sembrerebbe favorire un utilizzo centralizzato in prerogativa delle istituzioni europee²²³.

In questo senso, seppur la Corte di giustizia abbia chiarito che sia solo necessario si identifichi un “rischio astratto”, e abbia come limitante solo alla salute pubblica, ossia ove si possono sviluppare intossicazioni particolarmente importanti. Questo è stato già indicato in una sentenza previa denominata “Bellio” C-286 del

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

²²¹ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" ... cit.*, p.1461

²²² *Ibidem*, p. 1462

²²³ S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno ... cit.*

2002, nella quale la Corte menzionava la “zero tolleranza” sull’uso precauzionale, pur avendosi identificato in quella causa un rischio di contaminazione meno a 0.1% di forma aleatoria²²⁴.

In relazione a questo caso, la dottrina critica che l’atteggiamento della Corte di giustizia spinge a farsi la domanda di perché l’istituzione comunitaria si sia focalizzata ad una duplice tutela, ove prevale la protezione della libera circolazione delle merci al di sopra della tutela della salute; dove quella tutela relativa ai mercati non si sottometta alle esigenze delle condizioni precauzionali, mediante una preventiva valutazione del rischio, così come non si sottometta al rispetto del principio di proporzionalità²²⁵.

Di forma addizionale, seppur la Commissione abbia lasciato in chiaro che l’invocazione dell’articolo 174 TFUE, principio di precauzione previsto nel Trattato, non sia adeguata per attuare misure nazionali derogatorie in materie che sono ormai armonizzati a livello comunitario²²⁶, come lo sia l’agricoltura biologica o l’utilizzo degli OGM; è successo diversamente in una precedente prassi giurisprudenziale²²⁷ ove l’Olanda è invocato il principio di precauzione per attuare misure di divieto riguardo all’utilizzo di sostanze considerate pericolose, nonostante il comitato scientifico comunitario specializzato non lo aveva ritenuto scientificamente contrastabile.

Questa decisione emessa dalla Commissione sul caso Olandese, d’accordo dall’interpretazione della dottrina, lasciava intendere che «l’invocazione del

²²⁴ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" ... cit.*, p.1463

²²⁵ *Ibidem*

²²⁶ Causa C-3/00, Sentenza della Corte del 20 marzo 2003, Regno di Danimarca contro Commissione delle Comunità europee - Impiego dei solfiti, dei nitriti e dei nitrati come additivi alimentari (EU:C:2003:167), par. 103

²²⁷ Decisione CE della Commissione 2004/1 del 16 dicembre 2003, “relativa alle disposizioni nazionali sull’impiego di paraffine clorurate a catena corta notificate dal Regno dei Paesi Bassi [...]”, parr. 65-

principio di precauzione da parte degli Stati richiedenti una deroga sia possibile, anche laddove non c'è un pieno supporto da parte dei competenti organismi scientifici comunitari»²²⁸.

Inoltre, altro criterio della dottrina, seppur riguardante all'ambito penalistico, si considera che il criterio di principio precauzionale ricadrebbe alla base di una percezione soggettiva dove la rigosità di considerare la gravità del rischio sia accertabile solo in corrispondenza ad un "importante interesse". In questo senso, seppur il limite minimo di un stremo si ritenga un rischio prudente o "moderato", questo si possa considerare anche un legittimo rischio dentro il sistema di precauzione²²⁹.

Così in un previo analisi elaborato della dottrina nel 2004²³⁰, se questionava se nei seguenti casi giurisprudenziali relativi alla problematica degli OGM, il quale di per sé si considera un settore di opinioni marcatamente divisibile; la Commissione possa accettare l'invocazione del principio di precauzione emessi dei Paesi membri.

²²⁸ La dottrina poi accenna che «sarebbe auspicabile che in materia di OGM - organismi sui quali la comunità scientifica ha opinioni divise e verso i quali l'opinione pubblica europea nutre una forte diffidenza - le autorità nazionali possono invocare il principio di precauzione per adottare misure provvisorie, a condizione che ci siano i presupposti per l'invocazione di tale principio, e fermo restando l'impegno a prendere decisioni definitive di concerto con le istituzioni comunitarie.» S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno ... cit.*

²²⁹ «Nel settore degli OGM, così come più in generale nei settori cui si riferisce il principio di precauzione, l'ancoraggio dell'intervento penale al principio di tutela di beni giuridici, pur problematico, può allora, dirsi rispettato nella misura in cui "il sapere disponibile, per quanto 'incerto', sia tale da porre seriamente il problema d'un eventuale grave pericolo per interessi importanti" (D. Pulitanò, *Diritto Penale*, 4ta ed., Torino, 2011, p. 219) [...] Il ricorso allo strumento penale, ed in particolare all'anticipazione della tutela secondo il modello autorizzatorio, a presidio di una disciplina fondata sul principio di precauzione nella sua accezione "moderata", pur rappresentando il "limite estremo" della possibile legittimità dei precetti penali, appare dunque, in linea di principio, legittimo se, come è da ritenere in materia di OGM, le conoscenze scientifiche disponibili consentono di fondare su basi razionali l'ipotesi di un eventuale grave pericolo per interessi particolarmente rilevanti». G. M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa ... cit.*, pp. 313-16

²³⁰ S. Poli, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno ... cit.*

In questo studio si tratta di rispondere citando le congetture elaborate della Corte di giustizia europea nelle sentenze del caso francese del 2012 e del caso Fidenato del 2017.

In questi due prassi, la Corte afferma che «alla luce dell'economia del sistema previsto dal regolamento 1829/2003 e del suo obiettivo di evitare artificiali disparità nell'affrontare un rischio grave, la valutazione e la gestione di un rischio grave e manifesto competono, in ultima istanza, esclusivamente alla Commissione e al Consiglio dell'unione europea, sotto il controllo del giudice dell'Unione»²³¹.

Inoltre, risale una domanda in questo studio, se infatti la Corte europea stia trovando di accertare casi simili come successi sull'epidemia della c.d. mucca pazza o i casi della pollame alla diossina, per attuare conformemente all'articolo 53 del Regolamento CE 178 del 2002, oppure lasciare invocare ai Paesi membri le disposizioni riguardanti il principio di precauzione.

In breve, questa ottica di analisi lascia intendere che solo i “rappresentanti” europei hanno una ancora incomprensibile competenza per attuare il principio di precauzione, oppure per considerare inconfutabilmente che una problematica sia trattata come grave rischio a livello comunitario, mentre che dall'altra parte, nel lungo vuoto corrispondenti ai processi di adattamento, i Paesi membri devono sottomettersi o/e conformarsi a fronte dei possibili successi che possano essere irreversibili alla salute della loro popolazione così come dell'ambiente.

Da un'altra parte, volendo fare un'analisi da un'altro punto di prospettiva e trattando di rispondere alla domanda di studio relativo al caso austriaco, si chiede perché in questa prassi giurisprudenziale del caso Fidenato non sia stato invocato la clausola di salvaguardia, il quale viene sancito dall'articolo 23 della Direttiva CE 18 del 2001, giacché esistevano nuove studi scientifici che evidenziassero possibili

²³¹ Cause dal C-58/10 a C-68/10 ... cit., punto 78; e causa C-111/16 ... cit., punto 37

rischi per l'ambiente²³², così come pure richiedeva il legislatore europeo nelle sentenze austriache e nella causa francese²³³, svolta all'inizio di questi analisi.

Nella sentenza francese si aveva imparato che la rigorosità dell'uso della clausola di salvaguardia si verteva sul solo accertamento di «fondati motivi di ritenere che un OGM [...] rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente»²³⁴, e non che siano necessariamente “gravi” né “manifesti” come identificato nell'articolo 34 del Regolamento CE 1829 del 2003.

In questo contesto si presenta le conclusione elaborate dell'avvocato generale Mengozzi al riguardo del caso francese, ove rileva che tutti i due provvedimenti, relativi alla clausola di salvaguardia nonché alle misure di emergenza, non si differenziano sostanzialmente, facendo salvo una sola differenza²³⁵. In quel caso, «l'articolo 23 della direttiva non può essere considerato applicabile [...] poiché il MON 810 non è mai stato notificato sulla base della direttiva 2001/18 [ed, in conseguenza], eventuali misure d'urgenza possono essere adottate soltanto sulla base del regolamento stesso, e in particolare del suo articolo 34»²³⁶.

²³² Art. 23, par. 1 Direttiva CE 18 del 2001

²³³ Riguardo al terzo quesito pregiudiziale delle cause francese C-58/10 a C-68/10 dell'8 settembre del 2011.

²³⁴ Art. 23 della Direttiva CE 18 del 2001

²³⁵ L'unica differenza che rileva il avvocato in menzione è il soggetto che viene ad essere «chiamato a prendere il provvedimento: uno Stato membro nel caso della direttiva, la Commissione nel caso del regolamento». Nel secondo caso, riguardo al fare applicazione dell'articolo 34 del Regolamento del 2003, lo stato membro svolge la sua attuazione riguardo al modello classico di sussidiarietà. Conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi presentate il 22 marzo 2011. Cause C-58/10 a C-68/10...cit., par. 42, e causa C-111/16. Sentenza del 13 settembre 2017, punto 42

²³⁶ Nell'ipotesi di invocare la clausola di salvaguardia, questa escluderebbe l'articolo 12 della medesima Direttiva CE 18 del 2001, giacché il MON 810 è un OGM autorizzato ai sensi della Direttiva CEE 220 del 1990, e ulteriormente notificato ai sensi del Regolamento CE 1829 del 2003. Conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi presentate il 22 marzo 2011 nelle cause da C-58/10 a C-68/10 ...cit., parr. 42-45

Tuttavia, la dottrina critica sulla possibilità di uno Stato membro di attivare la clausola di salvaguardia, e puntualizza che «le uniche ragioni che possono giustificare misure provvisorie da parte dello Stato sono quelle carattere imperativo dell'articolo 30 TCE. In esse, però, non figura l'ambiente in quanto tale, [... se non, che può essere] interpretate in modo restrittivo e tassativamente»²³⁷, come stabilito la Corte in una sentenza anteriore²³⁸.

Pertanto, d'accordo a questo apporto della giurisprudenza europea, si esclude la possibilità di fare uso della clausola di salvaguardia per il motivo di vietare la coltura della varietà di mais MON 810.

Sin qui analizzate, si vuole capire di forma sostanziale il perché le due controparti, da un lato la Comunità europea, e da un'altra gli Stati membri, hanno contrastanti tipi di approcci o posture giuridiche, facendo richiamo alla tutela che interessa di più a questa tesi, che è dove sia rimasta la massima per protezione all'ambiente, la biodiversità, l'agricoltura, e la salute umana.

Riguardo all'approccio dell'Unione europea, relativo alla sentenza del 13 settembre 2017, dove la Corte europea offriva la possibilità di attuare un combinato disposto delle normative comunitaria con il proposito di limitare l'uso generico del OGM MON 810 in territorio nazionale; in un inizio, si vuole trattare di rilevare una critica positiva alle decisioni emessi dalla parte europea, e la quale parallelamente vuole rispondere ad una domanda di studio sollevata nel caso Fidenato, dove si chiedeva perché le autorità europee non hanno attuato una misura di emergenza a

²³⁷ E. Di Salvatore, *La tutela della salute e dell'ambiente nel diritto costituzionale e nel diritto comunitario, con particolare riguardo alla disciplina degli organismi geneticamente modificati, Relazione al Convegno Sana "Perché l'agricoltura biologica può sfamare il mondo e gli OGM no", 13 settembre 2008*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2008, fasc. 1-3, p. 420

²³⁸ Corte giust., sent. 17 giugno 1981, causa 113/80, Commissione c.Irlanda, in *Racc.*, 1981, 1625 ss.

livello comunitario dopo di avverse cristallizzato nuove evidenze scientifiche sollevate dall'EFSA e di altri istituzioni scientifiche.

In qualche modo, prima della Direttiva UE 412 del 2015 e la Decisione UE 321 del 2016, il nuovo combinato disposto concedeva almeno una possibilità di sospendere l'utilizzo della varietà degli OGM MON 810 nonché di mantenere queste misure nazionali «finché la Commissione non abbia adottato, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 2, [del Regolamento CE 178 del 2002], una decisione che ne imponga la proroga, modificazione o abrogazione»²³⁹.

In questo senso, fino al 2015, la Commissione al non attuare conforme all'articolo 53 del Regolamento CE 178 del 2002, ovvero di non attuare una misura di emergenza per l'intera comunità di vietare il OGM in questione, lasciava intendere che la sua “perplexità” a fronte delle petizioni nazionale erano visti come una seduta in attesa dei giudici europei al proposito di accertare della forma più scientifica possibile un rischio che come non completamente esauriente, apriva la possibilità di gestire gli OGM di diverse forme ad opinione di ogni Stati membri.

Inoltre, in questo modo, le autorità europee concedevano un spazio di dubbio a fronte del progresso della scienza, e anche perché questo approccio le permetteva di tutelare altre massime della comunità europea, come lo sono l'iniziativa economica, la concorrenza²⁴⁰, e la libera circolazione delle merci²⁴¹ i quali sono correlati al richiamo della “proporzionalità”²⁴² delle attuazione di misure di emergenza.

²³⁹ Punto 42, causa C-111/16. Sentenza del 13 settembre 2017

²⁴⁰ G. M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di ...* cit., p. 259

²⁴¹ Il primo considerando Regolamento CE 1829 del 2003 stipula che «la libera circolazione degli alimenti e dei mangimi sicuri e sani costituisce un aspetto essenziale del mercato interno e contribuisce in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici».

²⁴² Art. 7, “principio di precauzione”, par. 5 del Regolamento CE 178 del 2002.

Tuttavia, da un'altra parte, o in conseguenza, risalgono ulteriori domande-ipotesi, nonché risposte ipotetiche, i quali sono relazionati a rispondere la tesi del presente studio.

La prima domanda riguarda a se magari le autorità europee abbiano alcuna preferenza ad un settore economico oppure se abbiano qualche interesse in speciale che non sia il tutelare il benessere della popolazione e di suoi interessi.

Con il secondo si chiede sul perché queste autorità non attuino in corrispondenza agli avvertimenti dell'EFSA, i quali sono corrispondenti alle pronunce scientifiche emesse dopo il 2011; così come non attuino in ragione alla massima comunitaria su tutelare l'alto livello di vita, la salute dei cittadini europei come dei loro interessi. In contrasto, le autorità comunitarie optano per tutelare la massima di libertà di mercato e di libertà di circolazione dei beni e delle merce, i quali come si è studiato ricadono soltanto ad una ridotta porzione di società imprenditoriali.

Questo paradosso si conferma con il risultato della Decisione UE 321 del 3 marzo 2016, dove si osserva che le nazioni che non abbiano comunicato per essere esclusi di recepire la coltura di MON 810 nel loro territorio rappresentano solo una minoranza di otto²⁴³ contro diciannove Stati membri, per cui si opina che non sembra ragionevole che dopo di diciannove anni l'Unione europea abbia continuato ad imporre il recepimento di una normativa ove una maggioranza di membri richiamavano di forma insistente e creativa la non conformità alle disposizioni dei giudici comunitari.

Questa maggioranza di Stati membri rappresentano la versante di vietare l'utilizzo del mais MON 810 nel loro territorio in tutte le sue forme, è per tal

²⁴³ Gli otto Paesi membri che non hanno chiesto il divieto di coltura della varietà di mais MON 810 nei loro intero territorio sono il Portogallo, la Spagna, la Cecchia, la Slovacchia, la Svezia, la Romania, la Finlandia e l'Estonia.

proposito hanno sfidato la loro creatività giuridica attraverso l'invocazione di diversi articoli legali, o combinato di articoli, in ragione per proteggere la loro coltivazione già esistente nel loro territorio; siano tradizionali come biologiche, come si aveva studiato con il caso del Land dell'Austria Superiore; oppure in ragione per proteggere all'ambiente, alla biodiversità e alla salute dell'uomo come degli animali come si è visto con l'analisi del caso Fidenato e il caso francese.

A questo punto, in appoggio della dottrina si presume che «la politica della Comunità nel settore si sia sviluppata in un'ottica prevalentemente di mercato»²⁴⁴, e solo di forma marginale riguardo all'articolo 175 TCE (ora l'art 192 TFUE), il quale è relativo alla materia ambientale²⁴⁵. Si osserva «come la giurisprudenza comunitaria si sia ormai focalizzata su un duplice livello di tutela che vede prevalere, talvolta, la libera circolazione delle merci su normative statali poste a tutela della salute e tuttavia non ossequiose del principio di 'proporzionalità'»²⁴⁶. Dove, contraddittoriamente, le discipline riguardanti alla salute o all'ambiente dovrebbero attuarsi con maggiore prudenza e controllo²⁴⁷.

²⁴⁴ Secondo G. M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di ...* cit., p. 259, questa conclusione relativa alla natura bifronte commercio-ambientale dell'autorità europea risale dopo che si sia invocato l'articolo 95 TCE (ora l'art 114 TFUE), la quale disciplina la materia economica, a fronte del conflitto riguardante alla materia OGM.

²⁴⁵ *Ibidem*

²⁴⁶ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" ...* cit., p. 1463 agrega che quel schieramento della Comunità europea «talaltra il diritto alla salute il quale, sulla base di una preventiva valutazione del rischio ad esso connesso, può legittimare importanti restrizioni alla libera circolazione e al principio del mutuo riconoscimento al fine di impedire possibili intossicazioni alimentari».

²⁴⁷ L. Marini. *OGM, precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, *Introduzione agli Atti del primo Convegno internazionale di studio sulla coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, Roma, 2005*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, fasc. 1, pp. 1-15, argomenta che il principio di precauzione dovrebbe essere applicato con prudenza, con il quale dovrebbe "ri-articolarsi" i processi formativi e decisionali e di improntare la gestione delle attività potenzialmente pericolose ad un maggiore grado di prudenza e di controllo.

In conseguenza, le vicende relativi agli OGM «si consuma[no] prima ancora sul piano politico che giuridico»²⁴⁸. In questo senso, non dovrebbe essere «consentito che il sistema “comunitario” operi in modo così patologicamente decentrato da affidare ai giudici nazionali il compito, sotto la guida della Corte di giustizia, di ricondurre il diritto UE entro parametri di legalità nella totale inamovibilità delle altre Istituzioni UE, incapaci di farsi portatrici di interessi comuni, ancorché frutto di scelte sofferte»²⁴⁹.

Questi primi riflessioni sulle vicende di prassi in via pregiudiziali, si continuano a svilupparsi nella seguente parte, dove in quel caso si osserva come si configura il schieramento politico e normativo in relazione alla tutela della biodiversità in contrasto con la brevettabilità delle invenzioni risultati dalla ingegneria genetica.

2.3. Conflitto tra la brevettabilità e la biodiversità nella Comunità europea

In questo punto si vuole discutere il bilanciamento che offre l'Unione europea ai due tipi di tutela identificati nelle controversie precedente riguardo all'uso degli OGM; i quali sono, da una parte, la difesa dei beni pubblici che comprende la biodiversità e la salute pubblica e, dall'altra parte, l'osservanza ai fattori correlati agli scopi economici. A tal riguardo, prima di tutto, si vuole riflettere come si formano e si relazionano i concetti dell'agricoltura biologica e i menzionati beni pubblici, come la biodiversità e la salute pubblica; e, dall'altra parte, i concetti riguardanti gli OGM, il quale viene ad essere considerato come risultato dell'ingegneria genetica ed il diritto alla brevettabilità. Come ultimo punto si vogliono analizzare gli orientamenti dottrinali sulla necessità di trovare un equilibrio, sempre a beneficio della società, tra questi due versanti di tutela.

²⁴⁸ F. Rossi, *profili recenti in ...cit.*

²⁴⁹ *Ibidem*

In un primo punto, si osserva che nella ricostruzione della definizione della agricoltura biologica si accentua un richiamo alla salvaguardia della biodiversità, tal come il Parlamento europeo e il Consiglio lo sintetizzano negli obiettivi²⁵⁰ riguardante all'agricoltura biologica, nell'articolo 4 del Regolamento UE 848 del 2018, «relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici», ove si menziona che la produzione biologica comprende la contribuzione alla tutela dell'ambiente e del clima, la conservazione della fertilità dei suoli di forma permanente, la promozione di un elevato indice di biodiversità in particolare facendo uso di materiale fitogenetico eterogeneo e biologico, il rafforzamento del benessere degli animali e la conservazione delle razze autoctone in via di estinzione, ed anche del rispetto e potenziamento della attività genetica dei vegetali.

Inoltre, la biodiversità agricola risulta ad essere «tutto il patrimonio di risorse genetiche vegetali, animali e microbiche formatesi per azione di meccanismi biologici e per selezione naturale, nei lunghi tempi dell'evoluzione ed accumulate, fin dall'apparire dell'agricoltura, circa 10,000 anni orsono, da generazioni di agricoltori che hanno pazientemente e diligentemente addomesticato, selezionato e trasferito, da zone geografiche diverse, tutte quelle specie da cui ricavare prodotti necessari alla sussistenza dell'uomo su questo pianeta»²⁵¹, ed in questo senso quasi la totalità dei scientifici invocano la conservazione della biodiversità di forma completa giacché hanno come caratteristica aggiuntiva il fatto di alloggiare specie

²⁵⁰ Gli stessi obiettivi se osserva di forma equivalente nei principi specifici dell'agricoltura biologica sancito nell'articolo 5 Regolamento CE 834 del 2007; l'agricoltura biologica si basa nel «mantenere e potenziare la vita e la fertilità naturale del suolo, la stabilità del suolo e la sua biodiversità, prevenire e combattere la compattazione e l'erosione del suolo, e nutrire le piante soprattutto attraverso l'ecosistema del suolo», pure di «tener conto dell'equilibrio ecologico locale o regionale quando si operano le scelte produttive» e di «tutelare la salute degli animali [...e della] salute delle piante».

²⁵¹ L. Paoloni, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione ([Biodiversity and genetic resources of agricultural interest in the national law for the protection and conservation])*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. 1, p. 154.

vegetali che sebbene non sono ancora domesticate, in un futuro potrebbero servire ad aiutare le coltivazione ormai utilizzate a vasta scala²⁵².

In vista di questo quadro teorico, la Commissione europea ha riaffermato l'importanza dell'uso sostenibile delle risorse genetiche e della biodiversità, soprattutto dal momento del diagnostico di perdita di questi fattori naturali rivelando che «la biodiversità in agricoltura contribuisce quindi alla sicurezza alimentare in quanto attenua i rischi associati ai sistemi di produzione intensiva e ad alta specializzazione»²⁵³, e che la sua conservazione compare una sfida a livello sovranazionali che i compromessi di ogni singoli attori; siano principalmente le amministrazioni nazionali, gli agricoltori che i consumatori; si schiereranno di realizzare gli obiettivi al riguardo tracciato nella strategia Europa 2020²⁵⁴.

Come si è constatato negli analisi dei rinvii pregiudiziale accennati nei punti precedenti, il richiamo alla tutela e conservazione della biodiversità, così come altre tipi di tutela dei beni pubblici menzionati entro la definizione di agricoltura biologica, sono stati invocati in maggior misura negli argomenti degli Stati membri attraverso la possibilità di attuare la clausola di salvaguardia, come nel caso austriaco e il caso francese, oppure il principio di precauzione, come nel caso italiano, e per cui si potrebbe desumere che questo schieramento lo rappresentano gli Stati membri. Tuttavia, è da precisare che a questo versante della controversia, si sommano «i gruppi di consumatori allarmati per le implicazioni sulla sicurezza del

²⁵² *Ibidem*, pp.155-57. Vedere anche C. Scheggi, *La salvaguardia della biodiversità: un problema dei nostri tempi Relazione presentata al convegno "Zefiro 2005 - Uno sguardo in Europa", svoltosi il 24 e 25 giugno a Todi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006, fasc. 2, pt. 1, pp. 80-6.

²⁵³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Risorse genetiche in agricoltura — dalla conservazione all'uso sostenibile, Bruxelles, 28.11.2013 COM(2013) 838 final, p. 3.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 2.

cibo e dell'ambiente»²⁵⁵, ed le organizzazioni private non lucrative appartenenti ai paesi del Sud²⁵⁶.

Dall'altra parte, si ricorda che dentro la definizione degli OGM si identifica, in una prima istanza, il fattore di produzione grazie all'ingegneria genetica, o anche chiamato biotecnologia; ed, in conseguenza, riguardo alla sua invenzione, il richiamo al diritto alla proprietà intellettuale, chiamato "brevettabilità".

Secondo l'articolo 2, par. 1, punto 2 della Direttiva CE 18 del 2001, un OGM è «un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale»²⁵⁷.

Inoltre, in relazione all'articolo 3, par. 1, lett. g) del protocollo di Cartagena²⁵⁸, il OGM è «un organismo vivente caratterizzato da una nuova combinazione di materiale genetico ottenuta mediante la moderna biotecnologia», ove per l'applicazione di questa menzionata tecnologia si utilizzino le «tecniche in vitro dell'acido nucleico [... e le] fusione di cellule al di fuori della famiglia tassonomica, [i quali] superano le naturali barriere fisiologiche della riproduzione o della ricombinazione e che sono diverse dalle tecniche tradizionali utilizzate

²⁵⁵ M. Ricolfi, *La brevetazione delle invenzioni relative agli organismi geneticamente modificati*, in *Rivista di diritto industriale*, 2003, fasc. 1, pt. 1, pp. 5-73.

²⁵⁶ Solo i Paesi dal sud del mondo, e chissà specificamente certe "zone marginali", tengono presente l'importanza che ha il conservare tutto ciò che appartiene alla biodiversità, comprese le diverse forme di agricoltura; conseguentemente a che, probabilmente non al alcance ragionevole in termini di benefici economici per i paesi occidentali, questa ha formato parte delle sue usanze culturali e dalle sue economie agrarie. *Ibidem*.

²⁵⁷ Si intendono come tecniche che non producono modificazione genetica alla fecondazione in vitro, i processi naturali attraverso la trasduzione e la trasformazione, ed anche l'induzione della poliploidia. Parte 2 dell'allegato I A, Direttiva CE 18 del 2001.

²⁵⁸ Decisione CE del Consiglio 628 del 25 giugno 2002, "relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza".

nell'allevamento e nella selezione»²⁵⁹, o che includa “tutte le applicazioni tecnologiche che utilizzano sistemi biologici, organismi viventi o loro derivati, per realizzare o modificare prodotti o procedimenti ad uso specifico”²⁶⁰, come menzionato nella convenzione sulla diversità biologica. In altre parole, gli OGM sono prodotte in base all'uso dell'ingegneria genetica, c.d. biotecnologia.

Ulteriormente, in conseguenza all'ottenimento di un prodotto attraverso l'ingegneria genetica; il quale sebbene è simile al prodotto originario, pur conservando tale prodotto nuovo quasi la totalità delle caratteristiche dal materiale di partenza; questo deve sottorriversi alla tutela del registro di proprietà intellettuale per un periodo di tempo determinato²⁶¹. Inoltre, quando si intrecci con «il requisito della riproducibilità trova tutela nell'ordinamento giuridico tramite la concessione di un brevetto, il quale conferisce all'inventore il diritto esclusivo di utilizzare economicamente il trovato per un periodo di tempo»²⁶².

In questo senso, la patente in menzione si riferisce tanto al prodotto che al procedimento, giacché si riferisce alla modifica di un vegetale a partire di un gene estraneo dal suo status di partenza²⁶³.

Entro il diritto comunitario, questo tipo di brevettabilità si istituzionalizza mediante Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 44 del 6 de julio de

²⁵⁹ Art. 3, par. 1, lett. i) Decisione CE 628 del 2002.

²⁶⁰ Art. 2, par. 3, Decisione CEE del Consiglio 626 del 25 ottobre 1993, “Convenzione sulla diversità biologica”.

²⁶¹ M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione nel diritto alimentare europeo*. In *Cultura e diritti*, 2017, fasc. 1, p. 129.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Di forma inversa succede invece con le novità vegetali che solo si copre al prodotto e mai al procedimento siccome la novità è prodotto della natura. M. Di Pietro, *La tutela del consumatore ... cit*, p.

1998, relativo alla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche²⁶⁴, in cui l'articolo 3, par. 1 si stipula che «sono brevettabili le invenzioni nuove che comportano un'attività inventiva e siano suscettibili di applicazione industriale, anche se hanno ad oggetto un prodotto consistente in materiale biologico o che lo contiene, o un procedimento attraverso il quale viene prodotto, lavorato o impiegato materiale biologico».

Come si è fatto sapere in questa ricerca; gli OGM, di forma naturale²⁶⁵ compromettono un rischio per la salute umana²⁶⁶; oppure che, se non sono messe

²⁶⁴ Il concetto si può contrastare pure con R. Romano, *"Le sementi elette di frumento, le nuove varietà di fiori, gli incroci di volatili" ovvero cenni sull'evoluzione dell'area del brevettabile*, in *Rivista di diritto industriale*, 2014, fasc. 4-5, pt. 1, pp. 266-87

²⁶⁵ Il tema degli OGM non solo implica il rapporto tra la libertà di iniziativa economica privata, tutela della salute, tutela dell'ambiente, per menzionare tra i fattori più importanti; tuttavia, si relaziona con miri rischi da ignoto tecnologico. A. Barone, *Organismi geneticamente modificati (OGM) e rischi per la libertà economica: prime riflessioni sulla l. 28 gennaio 2005, 5*, in *Il Foro italiano*, 2005, fasc. 4, pt. 5, pp.78-82.

²⁶⁶ Si hanno identificato polemiche per i rischi per la salute umana, specialmente quando sono consumate possono provocare resistenza a certi corpi di antibiotici oppure che causino sintomi allergenici e tossiche. M. Di Pietro, *La tutela del consumatore ... cit.*, p. 128. Inoltre, le investigazione della Società del rischio hanno concluso che la biotecnologia attiva rischi contro la salute umana e l'ambiente, e sono potenzialmente rischiose per le generazioni future, addirittura potrebbero avere un impatto alla stessa specie. U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, 1986, Roma, ed. it. 2000; e H. Jonas, *Il principio responsabilità*, Torino, 1990. Ulteriormente, in un contesto straniero, nel diritto brasiliano, si è identificato che i rischi non solo si configurino ai casi allergenici, bensì che questi siano carcinogeniche, mutagene o teratogene, questi ultimi che implicino malformazione nei feti. Putti P. M., e Abrahao O. S. (a cura di), *La tutela giuridica dei consumatori di alimenti transgenici in Brasile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2001, fasc. 4-5, pp. 1071-80

Inoltre è necessario fare menzione che su questo tema; la dottrina, come la giurisprudenza di recepimento, lo ha individualizzato dentro la tutela sul risarcimento del danno a causa di prodotti difettosi a partire dell'uso degli Ogm. Per più approfondimento, vedere Carmignani S., *La responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati ([The liability of the producer of genetically modified organisms (Gmos)])*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. 2, pp. 261-91; Mercurio, O. *Osservazioni sulla sicurezza alimentare, prodotti agricoli e responsabilità civile*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, fasc. 7-8, pt. 1, pp. 433-43; c.c. commentato, *articolo 2043 - Risarcimento per fatto illecito – La responsabilità per danni da OGM*, in *Pluris* (consultato il 24 maggio del 2019); A. D' Alessio, *La*

adeguatamente isolati geograficamente dagli altri tipi di agricoltura potrebbero causare inquinamento agli altri colture generando così perdite economiche ad altri società agricole, come succede ai casi specifici dell'agricoltura biologica il quale deve attenersi ad un rigoroso controllo di portata comunitaria²⁶⁷. Inoltre, gli OGM potrebbero causare danni irreversibili al patrimonio universale genetico²⁶⁸.

Adirittura, con il aggiuntivo diritto alla proprietà intellettuale, c.d. brevetto, di un specifico OGM, le controversie si incrementano in altre forme. Il primo corrisponderebbe a che, sempre in materia di inquinamento tra colture²⁶⁹, il proprietario della patente richiamerà il risarcimento economico quando un altro ente

responsabilità del produttore di alimenti tra difetto e sicurezza del prodotto (The responsibility of the food producer between defect and product safety), in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, fasc. 6, pp. 2016-42.

²⁶⁷ Come è accaduto ai casi degli operatori che si dedicavano alla agricoltura biologica nella provincia di Novara; che dopo l'edificazione dell'aeroporto di Malpensa, hanno dovuto interrompere la loro produzione e di realizzare grandi investimenti per mantenere la sua attività economica dal momento della sua condizione per essere danneggiati a fronte della contaminazione extra aziendali per movimento atmosferico di OGM senza aver potuto identificare la precisa fonte di origine. L. De Martino, *Agricoltura biologica: immissioni inquinanti esterne e possibile tutela*. in *Nuovo dir. agr.*, 2000, fasc. 2, p. 334.

²⁶⁸ «In relazione a piante ed animali transgenici, sono stati evidenziati rischi ambientali e per la salute umana che potrebbero concretizzarsi in veri e propri danni irreversibili per l'ecosistema globale ed il benessere dell'uomo a seguito della loro immissione nell'ambiente e successiva commercializzazione». R. Pavoni, *Brevettabilità genetica e protezione della biodiversità: la giurisprudenza dell'Ufficio europeo dei brevetti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, fasc. 2, pp. 429-80. Inoltre, se l'attività agricola è «praticata secondo il modello dell'agricoltura industrializzata ed intensiva, può rappresentare una serie minaccia ed addirittura un fattore di deterioramento della diversità biologica». L. Paoloni, *Diversità e risorse genetiche...cit.*, p.157.

²⁶⁹ Questa tutela viene studiato dentro il quadro sulla tripartizione del danno provocati dagli OGM, dove la dottrina, come la giurisprudenza di recepimento, lo individuano in capo al tipo di responsabilità soggettiva in termini di violazione dei parametri di coesistenza tra colture. Per l'approfondimento vedere a D. Poletti, *La responsabilità per i danni da contaminazione genetica della produzione agricola*, in Goldoni - Sirsi (a cura di), *Regole dell'agricoltura regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa, 2005, 276; S. Carmignani, *La responsabilità del produttore di organismi ... cit.*; Codice civile commentato, *articolo 2043 - Risarcimento per fatto illecito – La responsabilità per danni da Ogm*, in *Pluris* (consultato il 24 maggio del 2019).

agricola abbia fatto uso non dichiarato della sua varietà di semi anticipatamente registrata.

Inoltre, all'uso della patente per sviluppo della biotecnologia si critica il guadagno a partire dalla privatizzazione²⁷⁰ della biodiversità e della biopirateria²⁷¹. D'altra parte, alla brevettabilità se gli accusa della monopolizzazione²⁷² del mercato

²⁷⁰ «I diritti di proprietà intellettuale permettono la privatizzazione della biodiversità, la quale, in realtà, ha natura collettiva. L'autore critica il prosaico fatto che, mentre le grandi società non aggiungono processi o un ulteriore valore economico, si ha l'impressione di una situazione di illegittimità o di supposta inefficienza delle conoscenze tradizionali». V. Shiva, *Biopirataria - A pilhagem da natureza e do conhecimento*, Petrópolis, Editora Vozes, 2001, pp. 32 e 98, citato in S. K. S. Akemi, L. M. P. Affonso, *L'accesso al patrimonio genetico e alle conoscenze tradizionali ad esso associate nel diritto brasiliano*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, fasc. 6, pp. 1011-32.

²⁷¹ «Immaginiamo un dolcificante naturale diverso dalla barbabietola e dalla canna da zucchero, conservato per molti millenni nell'anfratto di una micro-cultura, e capace di svolgere le sue funzioni senza produrre gli inconvenienti - dietetici e salutistici - dello zucchero di barbabietola o di canna e dei suoi sostituti artificiali. Arriva qualche impresa occidentale; preleva un campione del materiale conservato in situ; ne decuplica la resa con una manipolazione genetica ed ottiene il brevetto sulla varietà "modificata". Un momento dopo, il prodotto originario è inevitabilmente fuori mercato». R. Pavoni, *Brevettabilità genetica e protezione ... cit.*

Questo genera ingiustizia sociale ed economica che colpisce soprattutto alle comunità che si hanno sforzato di conservare le condizioni biologiche necessarie per far crescere tal tipo di frutto o vegetale, e i cui non sono reciprocamente retribuiti come lo sono i proprietari della patente intellettuale. In questo riguardo si genera la biopirateria e conseguentemente se starebbe facendo caso omissis all'Accordo TRIPS (Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale), così l'articolo 15 della Convenzione di Rio de Janeiro del 1992, nel quale si sancisce che i benefici economici a conclusione dell'utilizzazione commerciale delle risorse genetiche dovranno essere giustamente ripartite da comune accordo tra gli Stati interessati. M. R. Pavoni, *Brevettabilità genetica e protezione ... cit.*; e Ricolfi, *La brevettazione delle invenzioni ... cit.*; e R. Romano, *Lo sfruttamento delle risorse genetiche tra diritto delle invenzioni e biodiversità*, in *Rivista di diritto industriale*, 2005, fasc. 6, pt. 1, pp. 411-31.

²⁷² Il diritto europeo offre un monopolio legale per un tempo determinato ai suoi inventori, il quale gli permette di acquisire di un guadagno economico a partire dell'usufrutto delle benefici intrinseci del prodotto come risultato del suo disegno, scenario che causa la esclusione del uso generale e dell'usufrutto di forma commerciale da parte di altri individui, come per esempio gli agricoltori. M. A. Asensi, *Patente de invención biotecnológica: protección de los organismos modificados genéticamente (OMG) (Brevetto di*

commerciale²⁷³, dal momento che d'accordo del progetto tecnologico e alla sua consecutiva industrializzazione intensiva, le merci si producono a bassi costi ed a maggiori quantità, ed i quali tendono a prendere più quota di mercato²⁷⁴.

Questo monopolio commerciale, si rispecchia²⁷⁵ nel schieramento²⁷⁶ legale scelto dalla Corte di giustizia europea nelle diversi casi di controversia di rinvii pregiudiziali richiamati degli Stati membri in ragione alla possibilità di mora o divieto dell'uso della varietà di mais MON 810 nei loro territorio nazionali.

invenzione biotecnologica: protezione degli organismi geneticamente modificati (OGM), in *Rivista di diritto industriale*, 2016, fasc. 1, pt. 1, pp. 37-62.

²⁷³ Si deve valutare il contrasto che si lascia nel tempo il diritto alla proprietà intellettuale al patrimonio del piccolo agricoltore e al grande agricoltore. E. Bonadio, *Diritti di proprietà intellettuale in agricoltura: normativa internazionale e sostenibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, fasc. 6, pp. 987-99. Similmente, W. D'Avanzo, *Organismi geneticamente modificati: dai brevetti al consumo*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, fasc. 3, pp.1-8 arguisce che la monopolizzazione del patrimonio genetico rischia di togliere partecipazione del mercato al piccolo agricoltore.

²⁷⁴ Gli OGM, al essere modificati consentono di produrre cereali più efficienti in materia economica, giacché possono essere coltivate in più grandi proporzioni e anche possono essere coltivate in estreme condizioni meteorologiche con rispetto ai tradizionali, oppure permettono di ridurre i costi che alla fine si trasloca ai prezzi assegnati ai singoli consumatori. *Ibidem*.

²⁷⁵ «Può dirsi che tali sviluppi giurisprudenziali danno conto della tendenza dei moderni gruppi industriali ad assumere il controllo e la gestione dell'istituzione fondamentale dell'economia, il mercato, sostituendo 'alla legge del mercato, il mercato della legge', in linea con l'incessante rincorsa tra legislatore e corporation per disciplinare i conflitti di interesse che animano e – a un tempo e indissolubilmente – distorcono il sistema capitalistico». L. Marini, *OGM, precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, *Introduzione agli Atti del primo Convegno internazionale di studio sulla coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*, Roma, 2005, in *Riv. giur. amb.*, 2007, fasc. 1, pp. 1-15.

²⁷⁶ In base a questo panorama si potrebbe constatare che la versante a favore della promozione e la tutela degli OGM nonché della biotecnologia e della sua brevettabilità comprende gli interessi economici che intraprendono investimenti relativi alla industria chimica che farmaceutica, ed in minor misura dalla ricerca universitaria e di base. M. Ricolfi, *La brevettazione delle invenzioni relative agli organismi geneticamente modificati*, in *Rivista di diritto industriale*, 2003, fasc. 1, pt. 1, pp. 5-73

In vista a questo analisi, si deduce che questo “monopolio legale” si corrisponde in maggior o minor misura, sia diretta che indirettamente, agli interessi della società Monsanto, così come ed altre imprese quantitativamente minoritarie come lo sono la società del signor Fidenato, il quale alla fine opera in base alla patente prevista dalla Monsanto.

Come si è anteriormente analizzato di forma complessiva la casistica austriaca, italiana e francese, principalmente, nella parte 2.2. della presente ricerca; la Corte di giustizia della unione europea ha predominante e ripetutamente elaborate risposte, attraverso l’interpretazione delle normative comunitaria, in linea con i principi relativi alla libera concorrenza e al funzionamento del mercato economico interno²⁷⁷, così come in conformità al principio della libera circolazione delle merci²⁷⁸, piuttosto che tutelare l’ambiente, la salute umana, così come altri “esigenze di interesse generale”²⁷⁹. Così, la Corte si posiziona al fianco del “biocommercio”, invece che della “biosicurezza”²⁸⁰, di forma contrastante alle sue dichiarate ideali, ormai contraddittorie, per assicurare l’alto tenore di vita del

²⁷⁷ D’accordo all’articolo 95 TCE (ora l’art 114 TFUE), e solo di forma marginale alla materia ambientale sancito dall’articolo 175 TCE (ora l’art 192 TFUE) creando così un conflitto di natura bifrontale tra il commercio e l’ambiente. G. M. Vagliasindi, *Legittimità ed effettività della normativa penale ...cit.*, p. 259

Conseguentemente, «la scelta di questa base giuridica, motivata con la necessità di eliminare o prevenire gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti biotech dalla disparità esistente tra le normative statali, ha posto in ombra la base giuridica [relativo alla materia ambientale]». E. Di Salvatore, *La tutela della salute e dell’ambiente ... cit.*, p. 250

²⁷⁸ Sottoponendo la tutela della salute, senza esigere di attuare congiuntamente il principio di proporzionalità come si condiziona nel far uso del principio di precauzione. Così, il legislatore europeo si è focalizzato ad una duplice tutela, mercato a costa della salute. D. Romano, *la coltivazione e commercializzazione di “OGM” ... cit.*, p. 1463

²⁷⁹ L. Marini, *OGM, precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, *Introduzione agli Atti del primo Convegno internazionale di studio sulla coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, Roma, 2005*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, fasc. 1, pp. 1-15

²⁸⁰ *Ibidem.*

cittadino europeo²⁸¹, i suoi scopi ambientaliste riguardo alla strategia Europa 2020²⁸², e soprattutto dalla sua storica reputazione per essere portavoce del principio di precauzione in relazione alla giurisprudenza mondiale²⁸³, per citare solo gli argomenti più risalenti.

Riguardo a questo ultimo punto, facendo un cenno storico; il principio di precauzione viene considerato già dalla dichiarazione di Rio di Janeiro dell'ambiente e lo sviluppo, conferenza tenutasi nel 1992, di forma precisa, nel suo principio 15, si legge che «al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati dovrebbero

²⁸¹ «La Commissione, nelle sue proposte [... relativo al mercato interno] in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo». Art. 114 TFUE (ex articolo 95 TCE), par. 3

²⁸² Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, Risorse genetiche in agricoltura — dalla conservazione all'uso sostenibile, Bruxelles, 28.11.2013, COM(2013) 838 final

²⁸³ In ragione a due argomenti, principalmente. Da una parte, perché viene sancito come principio nella Carta costituzionale europea, intrecciato con diverse materie come la salute umana, il diritto dei consumatori, la libertà economica e commerciale e, principalmente la materia ambientale come si sancisce nell'articolo 191 TFUE (ex articolo 174 TCE), par. 2, ove si stipula specificamente che «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva». D'altra parte, Per esempio, paragonandolo con altre prassi giurisprudenziali pionieri in materia OGM, come la giapponese, canadese oppure lo statunitense, l'europa ha sempre stata considerata più prudente al legiferare in tema che riguardino la sicurezza della salute del cittadino come dell'ambiente. Per menzionare come esempio il caso statunitense, la sua giurisprudenza al basarsi sul positivismo tecnologico tratta agli alimenti modificati geneticamente di forma equivalente a quelli tradizionali, ed in tal riguardo la dottrina universale critica questa “nozione di sostanziale equivalenza” argomentando che fa caso omissis ad un rischio che porta di forma naturale questa forma di sviluppo di tecnologia, ed in conseguenza che sia «insensibile a valutazioni etiche, ambientali e culturali, non obiettiva, in quanto fortemente sostenuta da pressioni economico-politiche, imprecisa e quindi, auspicabilmente rivedibile». M. P. Belloni, *Nel limbo degli OGM: tra divergenze interpretative e disciplinari, alla ricerca di un accordo tra Stati Uniti e Unione europea. È questione di etichetta, ma anche di etica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, fasc. 1, pp. 129-69. Anche in W. D'Avanzo, *Organismi geneticamente modificati...cit.*

applicare i criteri precauzionali in linea con le loro capacità. In caso di pericolo di danno grave o irreversibile, la mancanza di assoluta certezza scientifica non dovrebbe essere utilizzata come motivo per rinviare l'adozione di misure efficaci in termini di costi per prevenire il degrado ambientale»²⁸⁴.

Questo principio si è adattato al contenuto del Trattato europeo di forma trasversale in diverse materie come principalmente in tema ambientale, articolo 191 TFUE (ex articolo 174 TCE), come si è già menzionato. Tuttavia, senza voler monopolizzare l'attenzione e la preoccupazione solo al riguardo di questa materia, la dottrina commenta che fare l'uso del principio precauzionale quando viene ad essere involucrato il funzionamento del mercato interno, questo non dovrebbe significare un ostacolo per il suo giusto esercizio, se non che questo «è volto a perpetuare la qualità della vita delle generazioni umane e a dare continuità alla natura esistente sul pianeta. La precauzione deve essere visto non solo in relazione alle generazioni presenti, ma anche in relazione al diritto all'ambiente delle generazioni future»²⁸⁵, il quale deve essere applicato di forma immediata senza nessuna intenzione di rinvio neppure senza la conferma assoluta del rischio²⁸⁶.

Tuttavia, di forma specifica l'Ufficio europeo brevetti, non compie un ruolo allineato alla difesa ambientale come dovrebbe essere, siccome mettono in evidenza come unico articolo limitante la certezza di un elevato riscontro scientifico invece che alla preoccupazione dei possibili danni ambientale che pure ricadono anche contro l'ordine pubblico²⁸⁷. Pure si continua ad argomentare che questa forma di valutazione è certamente arbitraria e politica intanto che da un lato per verificare le

²⁸⁴ <<https://www.uorg/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaratiohtm>> (15/01/2020)

²⁸⁵ Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, 8a ed., 2000. Citato in P. A. Leme, *Commercio, biotecnologia e principio precauzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, fasc. 5, pp. 743-748. Inoltre, «Il fatto che le misure di prevenzione possono incidere sugli scambi commerciali relativi agli Ovm non può valere a mettere in discussione la finalità prevalente della tutela ambientale». O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, fasc. 1, pp. 17-67

²⁸⁶ *Ibidem*

²⁸⁷ R. Pavoni, *Brevettabilità genetica e protezione ... cit.*

certere impatti dell'uso di un OGM implicherebbe vari anni in avanti e quindi non sarebbe conforme al suo anticipato analisi di costo-beneficio²⁸⁸.

In questo senso, la dottrina suggerisce che le autorità europee attuino conformi al principio di precauzione, che vuol dire che prendano decisioni di forma cauta e anticipata, soprattutto se il tema di controversia sia il benessere della salute umana e l'ambiente, altresì conformi ai suoi sforzi di conseguire un "sviluppo sostenibile"²⁸⁹ entro la Comunità europea. Questo però senza omettere la tutela giusta della libertà economica, perché di forma opposta la Comunità europea starebbe violando le sue massime al riguardo.

Purtroppo fino adesso si è visto alla Corte tutelare il monopolio invece della completa concorrenza economica in relazione alle massime fondazionali del "mercato unico". Se invece i rappresentanti europei avessero attuato di forma opposta, se avesse potuto dire che le normative comunitarie si hanno comportato come vere e proprie «quadr[i] di regole comunque stabilite»²⁹⁰, e non di continuare

²⁸⁸ *Ibidem*

²⁸⁹ Secondo l'articolo 11 TFUE (ex articolo 6 TCE), «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Così anche in L. Marini, *OGM, precauzione e coesistenza ... cit*; e F. Albisinni, *Scienze della vita, produzione agricola e "lawmakers": una relazione incerta (Life sciences, agricultural production and "lawmakers": an uncertain relationship)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, fasc. 5, pp. 729-68. Inoltre, trovando come esempio alla sentenza del caso Bluhme, dove lo stato danese faceva ricorso alla deroga al principio comunitario sulla libera circolazione delle merci, sancito dagli artt. 30 e 34 TCE, con il proposito per proteggere la biodiversità creatasi della produzione di miele autoctone; lo Stato dimostrava che questa era la unica attività imprenditoriale agricola che esisteva nel suo territorio, e che con questo richiamo non solo si recuperava la biodiversità, anziché lo sviluppo economico e sociale del territorio in questione; dal momento che i menzionati prodotti risponderrebbero alla porzione di mercato che scelgono prodotti di elevata qualità con valore aggiunto. F. Bruno, *La tutela della diversità biologica in agricoltura. La Corte di giustizia e il caso Bluhme (ovvero dell'Apis mellifera mellifera)*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2000, fasc. 1, pt. 1, pp. 13-19

²⁹⁰ E non inteso come il consenso delle forme democratiche di partecipazione tradizionali, dal momento che «le regole sono solo in parte un 'dato', sono anche in larga parte un 'costruito'», in uno spazio

ad essere prese dalla pressione di “competenza regolatoria”²⁹¹ con i suoi pari discipline giapponese che statunitense.

Infine, come come è stato analizzato fino a questo punto, nel seguente capitolo si tratta di studiare il quadro giuridico rivolte, principalmente, alla tutela dei diritti dei consumatori in relazione alla disciplina dei prodotti biologici. Inoltre, alla fine si vuole fare un studio ad una ulteriore prassi nazionale con il proposito di osservare la forma di attuazione della disciplina comunitaria.

gremio di regole e di regolatori, nel quale la legittimazione è ricercata in base al diritto». F. Albinini, *Scienze della vita, produzione agricola ... cit.*

²⁹¹ Si è chiamato il paradigma della c.d. “competizione regolatoria” al supposto che l’Unione europea ha voluto essere ugualmente competitivo, non tanto a livello di entrata commerciale se non alla libertà di ricerca, con gli Stati Uniti e il Giappone che hanno in un inizio accolto di forma favorevole l’uso della biotecnologia alla materia alimentare. M. Ricolfi, *La brevettazione delle invenzioni relative ... cit.*

Capitolo 3. Tutela del Consumatore

3.1. Disciplina della tutela dei consumatori e della sicurezza degli alimenti biologici

In questo punto si vuole fare un'analisi integrata e logica su come viene sviluppato il diritto del consumatore in relazione alla disciplina alimentare in generale, tuttavia facendo un maggiore richiamo alla alimentazione biologica. Per sviluppare questo proposito, si è visto necessario trattare tre principali punti. Il primo riguardante alla materia alimentare generale; il secondo, alla materia alimentare biologica; e il terzo, riguardo agli OGM. Nel primo tratto si vuole accennare il processo storico-normativo sulla relazione che esiste fra il diritto del consumatore e la alimentazione generale, e poi si descrive il profilo del consumatore europeo sui alimenti in generale. Consecutivamente, in un secondo momento, si vogliono riassumere, attraverso la medesima linea evolutiva accennata precedentemente, le cause sociali e normative che si relazionano con il caso del diritto del consumatore e l'alimentazione di tipo biologico. In questo senso, si menzioneranno le fonti giuridiche più importanti per questa parte di studio, così come si appropiterà nel fare un parentesi storico-normativo sul approccio della Comunità europea in relazione alla tutela biologica. Inoltre, ritroviamo nel consumatore che sceglie alimenti di tipo biologico maggiori esigenze riguardo il cibo da lui scelto rispetto ad un consumatore medio. Finalmente, in una terza parte, si identifica brevemente la relazione esistente tra OGM, agricoltura biologica e il principio di precauzione. Si specifica che il legislatore europeo deve trattare la materia OGM come a sé stante, e quindi si elencano le sue fonti normative più importanti di interesse a questo capitolo.

Prima di tutto, riguardo la disciplina dei diritti dei consumatori, così come la legislazione alimentare generale a livello comunitario, è evoluta in modo progressivo dopo il Trattato di Maastricht nel 1992, il Trattato di Amsterdam nel

1997 e il Trattato di Nizza nel 2001²⁹²; in particolare con questo ultimo, la protezione dei consumatori è entrata a far parte della categoria dei diritti fondamentali, così come si osserva nell'articolo 38 che recita «nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori», e nell'articolo 168 TFUE (ex articolo 152 TCE), par. 1 «nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

Tuttavia è da far presente che i reali motivi per cui sono entrati a far parte dei diritti fondamentali a tutela della Comunità, risalgono ai problemi sviluppatisi tra gli anni Cinquanta a Sessanta, i quali sono stati caratterizzati dalla produzione e distribuzioni di massa dei prodotti di consumo, e dove si sono concretizzate minacce contro la salute, integrità e patrimonio dei consumatori a causa di merci difettose e non sicure²⁹³. In seguito, sono scoppiati ulteriori allarmi alimentari negli anni Novanta, riguardanti l'influenza suina e aviaria, il vino al metanolo ed anche le contaminazioni radioattive dell'incidente nucleare di Chernobyl²⁹⁴. Nonostante ciò, la situazione è decisamente peggiorata dopo l'immissione in commercio di bovini malati di BSE, *Bovine Spongiform Encephalopathy*, anche conosciuto come “mucca

²⁹² Questo passaggio di tutela è avvenuto dopo dei primi dieci anni della consolidazione comunitaria, il quale era caratterizzato per una preoccupazione più centrata agli obiettivi economici, come la libera circolazione delle merci.; poi si è caratterizzato di concedere più importanza ai «profili relativi alla garanzia di uno standard elevato di tutela della salute e di tutela dei consumatori». L. Salvi, *La comunicazione del rischio nella disciplina della sicurezza alimentare, tra informazione, tutela e mercato*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, fasc. 3, pt. 1, p. 458

²⁹³ Le minacce relative alla produzione di massa si identificano con i difetti che corrispondono a pochi o a uno esemplare in corrispondenza a tutta l'intera produzione; e, dall'altra parte le problematiche relative alla distribuzione di massa, la questione si reperi alla impossibilità dell'ispettore di controllare la qualità di un prodotto bene sigillato sin dalla produzione di fabbrica. O. Mercurio, *Osservazioni sulla sicurezza alimentare, prodotti agricoli e responsabilità civile*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, fasc. 7-8, pt. 1, p. 433

²⁹⁴ S. A. Cerrato, *"Risikogesellschaft" e "corporate governance": prolegomeni sulla costruzione degli assetti organizzativi per la prevenzione dei rischi. Il caso delle imprese agroalimentari*, in *Rivista delle società*, 2019, fasc. 1, pp. 149-94

pazza”, e del pollame alla diossina, casi che hanno suscitato allarmi sociali senza precedenti dopo aver provocato gravi danni alla salute contro cittadini e animali²⁹⁵.

Conseguentemente a quanto appena descritto, le autorità europee hanno avuto la necessità d’istituire il primo documento riguardante i principi generali in materia alimentare dell’Unione europea, conosciuto come il Libro verde del 30 aprile 1997, e poi riguardo la sicurezza alimentare con il Libro bianco del 12 gennaio 2000, 719²⁹⁶.

Tuttavia è stato con il Regolamento CE 178 del 2002 che la legislazione europea ha formalizzato un registro “messianico”²⁹⁷ del settore agroalimentare, propriamente indipendente e dettagliatamente prescrittivo²⁹⁸, la cui finalità ultima è la di «garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell’offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali»²⁹⁹. Ulteriormente, fissa i principi di qualità e garanzia degli alimenti per la salute umana, così come le esigenze riguardanti le informazioni sui prodotti alimentari e il benessere degli animali, affinché siano rispettati in tutta la catena alimentare³⁰⁰. Questo regolamento

²⁹⁵ L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il Dir. U eur.*, 2004, fasc. 1, pp. 7-71

²⁹⁶ «Doveva cedere di fronte alla concreta possibilità di una lesione del bene della salute e dell’integrità dei consumatori» perché così avvenga un maggiore interesse a garanzia e tutela della produzione agricola e della attività industriale. Nonostante tutto, ai due menzionati Libri europei, per affrontare di forma diretta a queste nuove problematiche alimentari, il Parlamento e il Consiglio europeo, sono intervenute con la Direttiva CE 34 del 10 maggio 1999, la quale è «relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi». *Ibidem*

²⁹⁷ Caratterizzato come la “bibbia dell’alimentazione”. L. Costato, *Noterelle a margine del convegno commercialistico di Foggia sul nuovo articolo 2135 c.c.*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, fasc. 1, pt. 1, p. 173

²⁹⁸ Questa disciplina europea nel settore alimentare si valorizza come un modello internazionali. S. A. Cerrato, *"Risikogesellschaft" e "corporate governance...cit.*

²⁹⁹ Art. 1, par. 1, Regolamento CE 178 del 2002

³⁰⁰ Art. 1, par. 1 Regolamento CE 178 del 2002

stabilisce i principi comuni «per assicurare un solido fondamento scientifico, procedure e meccanismi organizzativi»³⁰¹, e disciplinare la concorrenza, regolare il mercato³⁰², proteggere i consumatori da frodi e contraffazioni³⁰³.

Come si è visto dentro la disciplina della alimentazione in generale, il legislatore europeo vuole tutelare il consumatore intrecciando³⁰⁴ la tutela alimentare, la tutela della salute e la tutela degli interessi economici; altresì, si osservano altre tutele affiancate nella conclusione emesse dall'articolo 169 TFUE (ex articolo 153 TCE), par. 1, «al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce [...] nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi».

D'altra parte, conseguentemente alle circostanze storiche citate nei paragrafi precedenti, il profilo attuale del consumatore, a fronte di un mercato di alimenti in generale, è segnato da dubbi e preoccupazioni sulle caratteristiche dei prodotti e gli effetti che potrebbero derivarne sulla propria salute, da cui deriva una ricerca di cibi “sicuri”, “salubri” e di “qualità”³⁰⁵, oppure che questi non siano prodotti attraverso la nuova tecnologia nel settore alimentare. Il consumatore attuale non cerca più la consumazione ultima del prodotto, bensì le caratteristiche qualitative del medesimo, il quale acquisisce valore sul dialogo tra produttore-consumatore³⁰⁶.

³⁰¹ *Ibidem*

³⁰² «[...]garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno». Articolo 1, par. 1. *Ibidem*

³⁰³ F. Albinini, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti* Commento a Regolamento UE 1169/2011, in *Riv. giur. amb.*, 2012, fasc. 1, pt. 1, p. 69

³⁰⁴ «Cioè che emerge è la poliedricità del concetto di tutela del consumatore di alimenti, poiché la normativa tocca, da un lato, gli aspetti relativi alla tutela della salute umana e, dall'altro, la tutela degli interessi economici». M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli ...* cit. p. 110

³⁰⁵ I. Trapé, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, fasc. 4, pt. 1, p. 558

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 558

Specificamente a fronte dei casi allarmanti degli anni Novanta, i consumatori non sono più gli attori passivi³⁰⁷ nel momento dell'acquisto, al contrario, questi hanno il diritto di acquisire informazioni preventivamente, in loco e successivamente alla spesa, in altre parole «devono poter essere posti in condizione di scegliere razionalmente e consapevolmente quali alimenti acquistare, poiché il corretto funzionamento del mercato dipende proprio dalle loro scelte efficienti»³⁰⁸.

Oltretutto, nel caso specifico dell'alimentazione biologica nell'Unione europea, come si è visto negli antecedenti storici sull'alimentazione in generale e i diritti dei consumatori, la dottrina³⁰⁹ ha fatto presente che una maggior parte dei consumatori europei ha iniziato a scegliere prodotti biologici, soprattutto, dopo i gravi episodi di casi della c.d. “mucca pazza” così come per il pollame alla diossina; i quali si caratterizzavano per essere stati generati non più dai metodi agricoli tradizionali o convenzionali, bensì dalle moderne e tecniche produzioni³¹⁰.

In questo scenario, il legislatore europeo si è sforzato di sviluppare una normativa, ogni volta più precisa e rigida, la quale garantisca ad una domanda sempre più crescente³¹¹ non solo «prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti

³⁰⁷ «Il consumatore finale di alimenti non è quindi soltanto il contraente debole bisognoso di protezione, perché si trova in una situazione di asimmetria informativa, ma è un soggetto economico chiamato a svolgere scelte consapevoli, scartando prodotti che non garantiscono un livello di sicurezza elevato». G. Spoto, *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazione in etichetta*, in *Contratto e impresa*, 2014, fasc. 4-5, p. 1072

³⁰⁸ M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione nel diritto alimentare europeo*, in *Cultura e diritti*, 2017, fasc. 1, p.111

³⁰⁹ L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il Dir. U eur.*, 2004, fasc. 1, pp. 7-71

³¹⁰ O. Mercurio. *Osservazioni sulla sicurezza alimentare, prodotti agricoli e responsabilità civile*. In *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, fasc. 7-8, pt. 1, p. 436.

³¹¹ Questo ormai si osservava sin dal Regolamento CEE 2092 del 1991, dove nel considerando 1, il Consiglio menziona che «i consumatori richiedono in misura sempre maggiore prodotti agricoli e derrate

naturali»³¹² il più possibile; bensì di soddisfare il raggiungimento di altri valori sociali aggiunti all'idea del loro consumo, come il contribuire alla sostenibilità dell'ambiente, la biodiversità, le risorse naturali, il benessere degli animali e allo sviluppo rurale³¹³.

Riguardo la generale panoramica sulla disciplina della produzione biologica, si fa un accenno alle quattro principali³¹⁴ fonti legali che il legislatore europeo ha prodotto nel normatizzare la menzionata materia. A riguardo, si elencano i Regolamenti, aggiungendo ai medesimi le ragioni per i quali sono stati utilizzati nella redazione del presente capitolo. Questi sono il Regolamento CEE 2092 del 1991, il quale sebbene non è più in vigore, è servito a richiamare alcune clausole della sua disciplina per realizzare la relativa analisi in merito ai dati delle analisi delle giurisdizioni trovati, così come della dottrina. Inoltre, è il Regolamento CE 34 del 2007, in vigore al giorno d'oggi, a cui seguono gli stessi parametri menzionati dal precedente. Un'ulteriore normativizzazione, sulla stessa linea disciplina, si trova nel Regolamento UE 848 del 2018, il quale sebbene ancora sarà in vigore nel 2021, servirà solo per chiarire qualche concetto non perfettamente espresso dai precedenti regolamenti. Finalmente, si trova il Regolamento CE 1169 del 2011, attualmente in vigore, specificamente «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori», e che quindi serve a disciplinare la normativa riguardo la'etichettatura e la comunicazione verso i consumatori.

alimentari ottenuti con metodi biologici; che questo fenomeno sta quindi creando un nuovo mercato per i prodotti agricoli».

³¹² Considerando 1, Regolamento CE 834 del 2007.

³¹³ Nel considerando 1, Regolamento CE 834 del 2007, il legislatore europeo osserva che questo tipo di agricoltura, ovvero mercato, compie una duplice funzione sociale dove si incontrano «da un lato a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale».

³¹⁴ Oppure si considerano i più essenziali siccome hanno aiutato alla costruzione del presente capitolo.

Tornando a quanto sintetizzato nei paragrafi precedenti e facendo un *excursus* su quanto citato nei successivi, è necessario fare un parentesi storica sull'approccio della Comunità europea verso la tutela dei consumatori. Come è stato accennato all'inizio di questo capitolo, tenendo conto del fatto che dopo i Trattati europei sin dalla riunione a Maastricht nel 1992, l'Unione europea ha cambiato il tipo di approccio verso una più incisiva tutela dei consumatori, alla tutela dei redditi dei produttori, alla politica agraria e verso gli interessi ambientali³¹⁵ mentre prima era più centrata e preoccupata sugli obiettivi economici³¹⁶. Questo cambiamento di visione si osserva confrontando i contenuti disciplinari del Regolamento CEE 2092 del 1991 e il Regolamento CE 834 del 2007. Come si è visto, in questo ultimo, il legislatore comunitario inizia a descrivere la produzione biologica come più circoscritta alle necessità e desideri dei consumatori³¹⁷, e; dall'altra parte, nel Regolamento del 1991, sebbene si identifica all'agricoltura biologica come genuina per l'ambiente³¹⁸, vengono maggiormente rimarcati gli scopi economici comunitari, ovvero le condizioni vantaggiose dei produttori³¹⁹, come visto nel par. 1 dei considerandi.

Si identifica di conseguenza il profilo dei consumatori che scelgono come alternativa alimentare, i prodotti biologici, ovvero persone che richiedono prodotti

³¹⁵ I. Trapé, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica...cit.*, p. 536

³¹⁶ Questo passaggio di tutela è avvenuto dopo dei primi dieci anni della consolidazione comunitaria, il quale era caratterizzato per una preoccupazione più centrata agli obiettivi economici, come la libera circolazione delle merci.; poi si è caratterizzato di concedere più importanza ai «profili relativi alla garanzia di uno standard elevato di tutela della salute e di tutela dei consumatori». L. Salvi, *La comunicazione del rischio nella disciplina, ...cit.*, p. 458

³¹⁷ Come si è visto nel primo considerando del Regolamento CE 834 del 2007, «Il metodo di produzione biologico esplica pertanto una duplice funzione sociale, [...]».

³¹⁸ Parr. 4, 5, 8, 9, 10 dei Considerandi del Regolamento CEE 2092 del 1991.

³¹⁹ Par. 2 dei considerandi, «questi prodotti sono venduti sul mercato ad un prezzo più elevato, mentre il metodo di produzione richiede un impiego meno intensivo della terra; che tale metodo di produzione può quindi svolgere una funzione nel quadro del riorientamento della politica agricola comune per quanto attiene alla realizzazione di un migliore equilibrio tra l'offerta e la domanda di prodotti agricoli, la tutela dell'ambiente e la conservazione dello spazio rurale»

che sono più legate ad un ideale, il quale possibilmente potrebbe essere collegato alla loro concezione soggettiva che hanno di “qualità”. Conseguentemente, la dottrina afferma che ai nostri giorni, il fine ultimo è ormai mutato dal solo soddisfare le papille gustative all’attribuzione di un carico emotivo verso ad un determinato prodotto, che nel caso dei biologici ottemperano interesse per l’ambiente, rispetto per gli animali e promozione della salute umana, e insomma, tutto ciò che concerne la percezione del consumatore per la produzione biologica³²⁰.

Nei confronti del medesimo argomento, la Commissione europea ha assicurato ai consumatori che la dicitura “biologico” «gli porta ad otorgarle un valore addizionale in relazione ai prodotti convenzionali, il quale potrebbe ‘riguardare il desiderio del consumatore di sostenere una buona causa, che non necessariamente gli avvantaggia direttamente, ad es. un migliore ambiente come meno inquinamento o prodotti più localmente prodotti’»³²¹.

Altro punto da non sottovalutare, e che non si può non menzionare perché servirà nelle prossime analisi, è la differenza di visione del concetto di “qualità” che hanno i cittadini dal Nord e Sud di Europa³²². Negli stati nordici, le persone tendono a collegare il senso di qualità ad una sicurezza alimentare, e specificamente all’idea igienico-sanitaria; d’altra parte nei Paesi mediterranei, la definizione di qualità è più

³²⁰ A. Germanò, *Le politiche europee della qualità alimentare - Relazione al Convegno "Agricoltura e Alimentazione - Principi e regole della qualità"*, Macerata, 9-10 ottobre 2009, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2009, fasc. 3, pp. 19

³²¹ «Per esempio, la nozione ad un prodotto biologico gli porta ad otorgarle un valore addizionale in relazione ai prodotti convenzionali, il quale potrebbe ‘riguardare il desiderio del consumatore di sostenere una buona causa, che non necessariamente gli avvantaggia direttamente, ad es. un migliore ambiente come meno inquinamento o prodotti più localmente prodotti’». Commissione della comunità europee. *Analisi della possibilità di un piano d’azione europeo per gli alimenti biologici e l’agricoltura*. Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2002) 1368, Bruxelles, 12.12.2002

³²² La nozione di “qualità” compresa entro un paradigma bipolare concettuale tra Nord e Sud di Europa. Così in S. A. Cerrato, *"Risikogesellschaft" e "corporate governance" ... cit.*

correlata al legame che potrebbe esistere tra il prodotto e il loro territorio, nonché al valore del loro patrimonio gastronomico³²³.

Infine, è doveroso segnalare; che, in termini più concreti, la nozione di qualità nel caso dell'alimentazione biologica non corrisponde ad un sigillo di qualità del prodotto in stesso, bensì corrisponde ad una garanzia che comprende il suo intero processo produttivo³²⁴. Peraltro, anche quello non assicura che il prodotto abbia una natura "salutistica" di nessun tipo, e su questo punto il consumatore è chiamato a verificare l'informazione che ricerca verso l'etichettatura. Il legislatore ha lasciato chiaro queste differenze tra i concetti attraverso il Regolamento CE 1169 del 2011, infatti riguardo l'etichettatura³²⁵.

All'interno di questo profilo di consumatori che scelgono il "bio", è compresa la loro volontà di spendere maggior denaro³²⁶ verso quei prodotti che vanno a soddisfare quell'idea di "qualità" e "biologico"³²⁷; così come già osservato dal Consiglio ormai prima nel Regolamento CEE 2092 del 1991, ma non così esplicito nei consecutivi Regolamenti CE 834 del 2007 e UE 848 del 2018.

Finalmente si vuole attribuire il ruolo importante che gioca una delle caratteristiche più notorie riguardo la «percezione che i consumatori hanno dei

³²³ *Ibidem*

³²⁴ M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica ... cit.*, e I. Trapé, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica...cit.*, p. 559

³²⁵ I. Trapé, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica...cit.*, p. 559

³²⁶ Par. 2 dei considerandi del Regolamento CEE 2092 del 1991

³²⁷ «I consumatori e i contribuenti hanno diritto in cambio del loro denaro a una qualità, servizi ambientali e paesaggi culturali degne del nome». Discorso emesso del Commissario M. F. Fischler, *La riforma della PAC: una prospettiva a lungo termine per l'agricoltura durabile*, il 22 gennaio 2003, citato in C. Roth e G. le Guillou, *L'agriculture biologique: une garantie pour la securite du consommateur europeen? (L'agricoltura biologica: una garanzia per la sicurezza del consumatore europeo?)*, *Relazione al XVII Congresso UAE "La sicurezza alimentare del consumatore europeo"*, Pescara, 19-22 giugno 2003, in *Riv. giur. amb.*, 2003, fasc. 4, pt. 1, p. 569

prodotti biologici»³²⁸, che è l'assumere che questi non contengono organismi geneticamente modificati, o derivati di essi, utilizzati in una qualsiasi fase della loro trasformazione³²⁹. A tal proposito, questa principale caratteristica è diventato ormai una materia disciplinare a sé stante in ambito europeo, e si deve menzionare che tale disciplina risale dalla considerazione del principio di precauzione, sancito sin dai Trattati della unione europea (il quale è stato indicato nel punto 1.3. del primo capitolo), e comunque rivista nella materia alimentare generale con il Regolamento CE 178 del 2002.

Come si osserva, l'uso o richiamo al principio di precauzione in materia di prodotti biologici diventa più incisivo e delicato rispetto ai prodotti convenzionali, perché, non essendoci certezze scientifiche³³⁰, non vi è neanche la certezza che un prodotto contenente OGM possa causare gravi danni alla salute umana, animali o all'ambiente, e di conseguenza esistono due scuole di pensiero contrapposte; il legislatore europeo ha dovuto costruire un sistema normativo apposito alla menzionata materia³³¹ con il proposito per essere in linea all'obiettivo ultimo di

³²⁸ Considerando 9, Regolamento CE 834 del 2007

³²⁹ *Ibidem*

³³⁰ «Il diritto è chiamato a risolvere direttamente in via normativa le incertezze del sapere scientifico. Tuttavia, dal momento che la scienza non è riuscita ad offrire risposte sicure sugli interrogativi sollevati dalle nuove tecnologie, l'Europa ha deciso di adottare un atteggiamento di prudenza, ricorrendo al principio di precauzione. ...questo legittima un intervento difensivo anche quando l'esistenza stessa del pericolo è dubbia; ovvero, nell'incertezza scientifica è preferibile adottare un comportamento precauzionale». M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi .. cit.* p. 125

³³¹ Per esempio, esige al produttore o commerciante di prodotti contenenti OGM, di ottenere un'autorizzazione fondata sull'analisi e valutazione del rischio, e poi di una adeguata gestione della stessa, per poi proseguire con una corretta informazione sull'etichetta, prima da essere emessa in commercio. D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" fra sicurezza alimentare del consumatore e tutela del mercato unico*, in *Contratto e impresa*, 2018, fasc. 4, pp.1445-59.

garantire un alto tenore di vita del cittadino europeo³³², dove esista la massima tutela dei suoi interessi in base ad una piena informazione al riguardo³³³.

Appunto per questo, le normative che disciplinano l'emissione deliberata degli OGM sull'ambiente; i quali si richiameranno nelle successivi analisi del presente capitolo con gli stessi parametri dei regolamenti sulla produzione biologica visto tre paragrafi precedenti, sono la Direttiva CEE 220 del 1990, la quale non si trova più in vigore; la Direttiva CE 18 del 2001, la quale è in vigore al giorno di oggi, e la Direttiva UE 412 del 2015, la quale anch'essa in vigore. Inoltre, si trova il Regolamento CE 1829 del 2003, relativo agli alimenti e mangimi geneticamente modificati, così come il Regolamento CE 1830 del 2003, relativo alla etichettatura e tracciabilità degli alimenti e mangimi geneticamente modificati.

3.2. L'etichettatura

In questa parte si vuole fare un'analisi verso l'approccio comunitario sull'uso dell'etichetta nei prodotti alimentari biologici. A tale proposito, si devono aver presente le due forme di definizione dell'etichettatura; la prima di tipo storico-normativa e la seconda di significato più sostanziale costruito dalla dottrina. In un secondo momento, si accenna l'elenco di normative riguardanti l'etichettatura, e che si richiamerà più avanti nel presente capitolo. In un terzo momento invece, si descriveranno le caratteristiche funzionali più importanti che si relazionano con lo strumento di etichettatura all'interno della legislazione comunitaria. A tal proposito risale l'importanza del diritto all'informazione in relazione al diritto del consumatore, il ruolo che ha l'etichettatura dentro la concorrenza commerciale, e il punto di incrocio tra tracciabilità ed etichettatura in relazione alla responsabilità su

³³² M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi .. cit.*, p. 110.

³³³ L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi ...cit.*, pp. 7-71; e, L. Marini, *OGM, precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, *Introduzione agli Atti del primo Convegno internazionale di studio sulla coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, Roma, 2005*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, fasc. 1, pp. 1-15.

possibili danni accertati. In un quarto momento, si menziona la disciplina OGM in etichettatura, insieme al riferimento delle normative a riguardo. In questo punto si sintetizzano le esigenze in relazione alla soglia di tollerabilità di materiali modificati attraverso la tecnologia in un prodotto; e si aggiungono due critiche sviluppate dalla dottrina in relazione alla menzionata materia. Il primo contrasta con la trasparenza di informazione per il consumatore e il secondo in relazione alla pubblicità ingannevole a causa delle “indicazioni volontarie negative” consentite al produttore in etichettatura. In un quinto momento, si spiega il valore del logotipo “bio”, ovvero “eco”, in relazione alla sua semplicità di comprensione. Alla fine, si versa una sintesi di tutti gli argomenti richiamati, sottolineando il contributo di fiducia dei consumatori attraverso l’uso adeguato dell’etichettatura.

Secondo i tre regolamenti comunitari sulla produzione biologica che si considerano in questa ricerca; quindi il Regolamento CEE 2092 del 1991³³⁴, il Regolamento CE 834 del 2007³³⁵ e il Regolamento UE 848 del 2018³³⁶; “l’etichettatura” si definisce come le diciture, i marchi di fabbrica o di commercio, le immagini o i simboli presenti su imballaggi, documenti, etichette, nastri e fascette che accompagnano o si riferiscono a un prodotto, così come alle indicazioni e cartoncini³³⁷, e pure i termini e ai avvisi³³⁸.

Relativamente a questa definizione legale, la dottrina sviluppa un concetto più sostanziale dell’etichettatura, definendole «vere e proprie clausole contrattuali in funzione di indici giuridici di riferimento per la costituzione di un rapporto fondato

³³⁴ Art. 4, para . 1, num. 1, Regolamento CEE 2092 del 1991. Regolamento ormai non in vigore.

³³⁵ Art. 2, par. 1, lett. k), Regolamento CE 834 del 2007. Regolamento attualmente in vigore.

³³⁶ Art. 3, par. 1, num. 52, Regolamento UE 848 del 2018. Regolamento che non entra in vigore ancora.

³³⁷ Questi due sono menzionati nei Regolamento CEE 2092 del 1991 e il Regolamento CE 834 del 2007, ma non nel Regolamento UE 848 del 2018.

³³⁸ Questi due sono menzionati nei Regolamento CE 834 del 2007 e Regolamento UE 848 del 2018, ma non nel Regolamento CEE 2092 del 1991.

sul reciproco affidamento»³³⁹; e, aggiunge, che queste clausole vincolanti devono essere espresse anche nei messaggi pubblicitari del prodotto e nella presentazione del suo imballaggio³⁴⁰.

In relazione a questi concetti riguardanti l'etichettatura; il legislatore europeo ha voluto concederle la importanza che merita disciplinandola di forma omogenea in tutti i suoi Stati membri mediante i tre Regolamenti riguardanti alla produzione biologica, elencati nei previ paragrafi di questo punto. Inoltre, con il Regolamento CE 1169 del 25 ottobre 2011, il cui sebbene sancisce di forma generale l'etichettatura a tutti tipi di alimenti di forma combinata con il Regolamento CE 178 del 2002, risale la importanza del suo richiamo nella tutela degli alimenti biologici perché, prima di tutto, si vogliono tutelare i requisiti minimi che si esigono a tutti gli alimenti che circolano in tutto il territorio comunitario, e con i Regolamenti specifici riguardanti la materia biologica, quindi il Regolamento CE 834 del 2007 e il Regolamento UE 848 del 2018, si vogliono tutelare solo le «disposizioni particolari relative all'etichettatura dei prodotti biologici e in conversione»³⁴¹. Da un'altra parte, in relazione al caso specifico della disciplina OGM, il legislatore comunitario ha deciso tutelare l'etichettatura degli alimenti sviluppati dalla ingegneria genetica, ovvero che siano provenute di quella, mediante il Regolamento CE 1830 del 2003.

Riguardo alle caratteristiche sull'uso dell'etichettatura in materia alimentare biologica, risale il suo ruolo chiave per trasmettere informazione verso il

³³⁹ A. Germanò, *Il sistema della sicurezza alimentare. Relazione tenuta a Siena il 3 marzo 2005 nel corso della Tavola rotonda "Sicurezza alimentare e segni distintivi di fonte comunitaria per i prodotti agroalimentari: concorrenza e tutela dei consumatori"*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, fasc. 1, pt. 1, p. 73

³⁴⁰ Art. 7, par. 4, lett. a) e b), del Regolamento CE 1169 del 2011, e G. Spoto, *Tutela del consumatore e sicurezza ... cit.* p.1074

³⁴¹ «L'etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari dovrebbe essere soggetta alle norme generali stabilite del regolamento UE n. 1169/2011 [...] Nel presente regolamento [Regolamento UE 848 del 2018] dovrebbero inoltre essere stabilite disposizioni particolari relative all'etichettatura dei prodotti biologici e in conversione», e dovrebbe tutelare sia al produttore che al consumatore. Considerando 73, Regolamento UE 848 del 2018.

consumatore, siccome questa funziona come un strumento per il consumatore per sviluppare la sua libertà di scelta nell'acquisto. Allora, l'uso di etichetta nel prodotto gioca un ruolo cruciale dentro il contesto commerciale, il quale viene ad essere considerato come un vero e proprio diritto di cultura e umano, più che un diritto sociale³⁴². Così come viene inteso e compreso già prima dentro la difesa dei diritti del consumatore e del suo diritto di informazione, sancito nell'articolo 169, par. 1 TFUE e considerando 3 Regolamento CE 1169 del 2011.

Dunque, le etichette devono essere chiare e comprensibili, ovvero leggibili³⁴³, in modo tale che; prima di tutto, queste non inducono in errori³⁴⁴ ai consumatori nel processo di acquisto, così permettendogli scegliere un prodotto biologico invece di uno convenzionale³⁴⁵ se così lo volesse, e poi che le permettano di utilizzare l'informazione in etichettatura per effettuare scelte pienamente consapevoli riguardo a regimi alimentari speciali³⁴⁶ o dietetiche³⁴⁷ che segua il consumatore.

Dall'altra parte, l'etichettatura potrebbe costituire una «barriera non tariffaria alla circolazione dei prodotti nel mercato intracomunitario»³⁴⁸, siccome di forma naturale potrebbe indurre al consumatore di scegliere altre offerte simili o equivalenti del prodotto in questione. In relazione a questo, il legislatore europeo nell'articolo 7 del Regolamento CE 1169 del 2011 ha stabilito che l'informazione in etichetta devono essere veritieri e chiari, e che devono contenere dati riguardanti

³⁴² Lucifero, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati* ([*The placing on the market of genetically modified food*]), in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2017, fasc. 2, p. 64, e D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" ..cit. p.1475.*

³⁴³ Come per esempio che sull'etichetta «rechi il termine 'sale' invece del termine corrispondente della sostanza nutritiva 'sodio'». Considerando 37 del Regolamento CE 1169 del 2011

³⁴⁴ Considerando 4 del Regolamento CE 1169 del 2011

³⁴⁵ Art. 23, par. 2 del par. 2, del Regolamento CE 834 del 2007

³⁴⁶ Considerando 10 del Regolamento CE 1169 del 2011

³⁴⁷ Considerando 26 del Regolamento CE 1169 del 2011

³⁴⁸ M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione...cit. p. 116*

alla «natura, identità, proprietà, composizione, quantità, durata di conservazione, paese d'origine o luogo di provenienza, metodo di fabbricazione o di produzione». Allora, questi elementi che potrebbero essere considerati come la sola dichiarazione di informazione vere e proprie caratteristiche del prodotto, funzionerebbe altresì come una garanzia di duplice interesse³⁴⁹ tanto per il produttore come al consumatore. Nel primo caso, l'etichettatura serve al produttore come un strumento chiave nella sua lotta concorrenziale di equiparare più ampio mercato; e dall'altra parte, serve al consumatore come elemento di tutela in relazione alla sua libertà di scelta³⁵⁰.

D'altra parte, riguardo al sistema di tutela parallela sulla tracciabilità³⁵¹ ed etichettatura, il legislatore europeo tutelerebbe al produttore e al consumatore, di modo tale che l'informazione rivolta in etichettatura funziona come un strumento per identificare la responsabilità del produttore dentro la catena alimentare, ed anche funziona come l'elemento di auto-responsabilità di acquisto³⁵² per il consumatore³⁵³. Anche, con questo sistema di tutela, il legislatore europeo tutelerebbe ad un terzo soggetto, conosciuto come il "controllore", siccome gli è esigito l'indicare il suo nome e/o il numero del suo codice in etichetta³⁵⁴.

Infine, questo sistema di tutela di etichettatura e di rintracciabilità offrirebbe paute necessarie al legislatore comunitario, a quello nazionale e alle controparti

³⁴⁹ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM"* ..cit. p. 1476.

³⁵⁰ *Ibidem*

³⁵¹ «Gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche». Art. 18, par. 4 del Regolamento CE 178 del 2002.

³⁵² M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione...*cit. pp.115-16

³⁵³ «Le funzione delle etichette alimentari non è più solamente quella di informare il consumatore, assicurando e garantendo una determinata garanzia qualitativa, ma è anche connessa [...] nella prospettiva della ricostruzione di un sistema di responsabilità comune» entro l'armonizzazione del mercato europeo. G. Spoto, *Tutela del consumatore e sicurezza ...* cit. p.1081

³⁵⁴ Previsto così per tutti i prodotti immessi in mercato dopo del 1 gennaio 1997. Disciplina sancita dal par. 1, articolo 10 del Regolamento CE 2092 del 1991

commerciali per essere più forniti di informazione quando devono accertare possibili danni o difetti dei prodotti, così come possibili frodi agroalimentare³⁵⁵.

In relazione alla disciplina di etichettatura per gli OGM, oltre alle esigenze generali stipulati nel Regolamento CE 1169 del 2011, la Comunità europea disciplina ai prodotti provenienti dalla biotecnologia con i Regolamenti CE 1829 e 1830 del 2003 e la Direttiva CE 18 del 2001; i quali regolano l'informazione sull'etichettatura riguardo alla soglia di tolleranza del contenuto OGM in un prodotto. Di questa forma, si esige l'indicazione espressa della dicitura di "OGM" nell'etichetta di un prodotto quando dentro la composizione del medesimo si superino la soglia di tolleranza di 0.9% OGM, la quale corrisponderebbe ad una presenza accidentale o tecnicamente inevitabile, di un contenuto OGM previamente autorizzato dalla Comunità³⁵⁶.

Così detto, tuttavia risale una critica riguardo alle indicazioni in etichettatura della dicitura OGM e la trasparenza di informazione rivolta al consumatore, siccome si è osservato le indicazioni di complesse formule di componenti OGM in etichetta, specificamente mediante «parole tecniche o a sigle di classificazione che risultano incomprensibili alla maggioranza dei consumatori»³⁵⁷. Sommato a quello si aggiunge il fatto che di forma preventiva non sia stata promossa una certa educazione verso l'utente³⁵⁸ da parte dalla autorità europea per evitare quelle tipi di controversie.

Una ulteriore critica riguardo alla manipolazione di informazione riguardante alla materia OGM, ed in contrasto allo stabilito nell'articolo 7 del Regolamento CE 1169 del 2011, risale alla liceità delle informazione che devono

³⁵⁵ F. Gencarelli, *I segni distintivi di qualità ...cit.*

³⁵⁶ Art. 21, par. 3 Direttiva CE 18 del 2001; articolo 7, par. 2 Regolamento CE 1830 del 2003; e, Sez. 2 Regolamento CE 1829 del 2003

³⁵⁷ Spoto, *Tutela del consumatore e sicurezza ... cit.*, p. 1084

³⁵⁸ *Ibidem*, p. 1085

essere immessi in etichetta, le quali prendono la figura di “indicazione volontarie negative”. Questi si osservano con le diciture in etichetta di “OGM-free”, “senza OGM” ovvero “no OGM”³⁵⁹. Inoltre, questa normativa comunitaria è stata criticata per essere «lacunosa e non pienamente cautelativa» siccome non si è prevista un’armonizzazione di portata a tutti gli Stati membri³⁶⁰. In effetti, le problematiche al riguardo risalgono quando il professionista dichiara in etichetta le diciture “negative” del prodotto, caratterizzandolo di biologico, nonostante questo possa contenere livelli minimi, seppur legali, di OGM ovvero meno la soglia del 0.9% di materiale transgenico³⁶¹. Di forma contraria, si sviluppa una pubblicità che causa errore sulla comprensione del consumatore quando la dicitura di “OGM-free” nel prodotto ocasiona una probabile estrapolazione nel intendimento del consumatore, ovvero che quella genere nel consumatore la conclusione di che tutti gli alimenti convenzionali che non contengano questo tipo di informazione possono essere composti di elementi geneticamente modificati.

Così studiato in relazione agli aspetti funzionali più importanti riguardo alla disciplina della alimentazione biologica in etichettatura, il legislatore europeo ha creato un logo comunitario chiamato “bio”, ovvero “eco”, con il proposito di rispondere alla richiesta di garanzia sulla qualità dei prodotti biologici della specifica domanda. In questo senso, tutti i prodotti che siano etichettati con il menzionato logotipo garantiscono che tutti «i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi [sono] stati ottenuti conformemente alle norme stabilite»³⁶² dell’agricoltura biologica.

D’altra parte, riguardo alla disciplina sull’etichettatura nella normativa europea, si osserva che sebbene il regime del segno biologico non si sia trasformata

³⁵⁹ D. Romano, *La coltivazione e commercializzazione di "OGM"* ..cit. p.1477

³⁶⁰ *Ibidem*

³⁶¹ *Ibidem*

³⁶² Art. 23, par. 1 Regolamento CE 834 del 2007; così come visto nell’articolo 2, par. 1; e in tutto l’articolo 5 del Regolamento CEE 2092 del 1999.

notevolmente sin dal 1991 ai nostri tempi, questo si è sviluppato conforme abbia cambiato le normative generale sul “biologico”³⁶³. In questo senso, si conferma come con la entrata in vigore del Regolamento CE 834 del 2007, il legislatore tratta di riordinare e sistematizzare di forma unitaria le diversi fonti legali precedenti sin dal Regolamento del 1991; e questo abbia come risultato, per la legislazione del 2007, la istituzione di un complesso regime di produzione ed etichettatura, il quale prende la forma di un “indice di conformità” sulla disciplina dell’agricoltura biologica.

Questo “indice di conformità” funzionerebbe più che una mera garanzia verso il consumatore, anziché si comporterebbe più come un medio di delimitazione del mercato agroalimentare in generale, dove si incontrano le produzioni biologiche come quelle convenzionali. Allora, con questo nuovo regime di etichettatura, il legislatore vuole incrementare il numero di consumatori che idealizzano il concetto di “prodotto biologico”, ed allo stesso tempo vuole incidere sul suo obiettivo comunitario di favorire le migliori pratiche ambientali, che siano armoniose con la biodiversità e risorse naturali, assieme alla massima tutela della salute degli uomini³⁶⁴.

Infatti, questo scopo di istituzionalizzare un indice di conformità sulla qualità “biologica” si riflette nel messaggio istantaneo e semplice³⁶⁵ che percepiscono i consumatori al essere a fronte del marchio “bio”; il quale gli porta a pensare su quattro aspetti³⁶⁶ riguardo alla produzione biologica.

Il primo riguarda a che il segno “bio”, e/o “eco”, faccia intendere al consumatore che il prodotto davanti a lui abbia inconfutabilmente proseguito le

³⁶³ M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull’agricoltura biologica : nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2018, fasc. 6, pp. 1-14

³⁶⁴ G. Perone, *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giustizia civile*, 2011, fasc. 12, pt. 2, pp. 535-48

³⁶⁵ M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi .. cit.* p. 122

³⁶⁶ F. Gencarelli, *I segni distintivi di qualità ...cit.*

indicazioni di norme di produzioni comunitarie sull'agricoltura biologica, come per esempio, che il prodotto in menzione non abbia dentro i suoi componenti fertilizzanti o/e pesticidi sintetici, oppure che i prodotti di derivazioni animali non siano stati allevati con concimi OGM. Il secondo messaggio che probabilmente gli salterebbe alla mente riguarderebbe che il prodotto in vendita abbia seguito i requisiti minimi di etichettatura previsti a livello comunitario. La terza idea che gli conferirebbe il segno biologico è che quel prodotto abbia seguito certe prescrizioni riguardanti il regime più rigidi di controlli comunitarie, e che di conseguenza abbia seguito una procedura di certificazione prima di essere messo in coltura nonché immesso in commercio, ed anche che abbia seguito un controllo periodico su tutte le fasi di produzione e distribuzioni riguardo alla politica di sicurezza del prodotto. Finalmente, nel caso il prodotto non sia di origine europea, tale dicitura le induca a pensare che il prodotto abbia conseguito una disciplina equivalente in relazione alla tutela dei prodotti che sono di origine comunitarie.³⁶⁷

Inoltre, deve segnalarsi ancora, che la certificazione “bio” sull'etichettatura di un prodotto non è sul prodotto stesso, anziché è un sigillo di garanzia su tutto il processo di produzione. Questo succede perché se si dovesse fare uso di un esame organolettico paragonando tanto i prodotti convenzionale rispetto a quello biologico, difficilmente risulterebbe profili non equivalenti³⁶⁸. Quindi, i consumatori ottemperano la sua scelta verso un prodotto che sia stato soggetto ad appositi controlli; perché questi gli possano garantire che siano stati ottenuti con metodi di produzioni diversi agli organismi geneticamente modificati, oppure che non siano stati coltivati facendo uso di fertilizzanti sintetici o pesticidi sintetici³⁶⁹.

Infine, si potrebbe desumere che questa politica di etichettatura del legislatore europeo è conseguente al suo scopo più ultimo di rafforzare la fiducia del

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ *Ibidem*

³⁶⁹ G. Perone, *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giustizia civile*, 2011, fasc. 12, pt. 2, pp. 535-48

consumatore³⁷⁰. Su questo concetto la dottrina³⁷¹ europea approfondisce rivelando che la fiducia che abbia una persona sia determinante dentro di un contesto di mercato, siccome è a causa di questa che una persona possa fare una specifica scelta oppure che possa prendere una determinata decisione. Succederebbe di forma avversa, per esempio, quando si minaccia la sua fiducia, dove il suo effetto potrebbe trovare riscontro con significanti depressioni a livello economico.

In breve, si potrebbe concludere che la strategia dell'Unione europea, riguardante al suo scopo di rafforzare la fiducia dei consumatori dei prodotti biologici, si relaziona con gli approcci con la finalità di assicurare la qualità dei prodotti bio; i quali, come si è accennato previamente, dovrebbero riportare all'idea che siano correlati alle sue caratteristiche proprie di essere "più naturali"³⁷², in paragone a quelli ottenuti di colture di produzione intensiva. Oppure, che questi prodotti si comportano come la rappresentazione del equilibrio ambientale così come del benessere degli animali³⁷³, per menzionare tra le idee più simboliche che gli porta il concetto "bio". Così, il legislatore europeo al assicurare queste premesse, lasciano aperta la possibilità ai consumatori di scegliere tra diverse opzioni che offre il mercato, e quindi di poter esprimere le sue decisioni di acquisto

³⁷⁰ «La qualità cui si fa riferimento non riguarda il prodotto in sé ma, più correttamente, il processo con cui tale prodotto è ottenuto, su cui dovrà poi innestarsi la fiducia del consumatore», e questo ultimo elemento gioca il ruolo primario nella decisione di acquisto dei consumatori. Infatti, l'enfasi che si conferisce a questo elemento si osserva nel nuovo Regolamento CE 848 del 2018. M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica : nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2018, fasc. 6, p. 6

³⁷¹ G. Akerlof – R. Shiller, *Spiriti animali. Come la natura umana può salvare l'economia*, Milano, 2009, pp. 27-36

³⁷² I quali, tecnicamente, hanno avuto bisogno di un periodo lungo di maturazioni per avere come risultato uno sviluppo omogeneo e lineare che si esige per la certificazione dell'agricoltura biologica. M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi ...* cit. p.122

³⁷³ F. Gencarelli, *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Il Dir. U eur.*, 2005, fasc. 1, pp. 75-97

attraverso la materializzazione di un versamento in denaro maggiore³⁷⁴ da quanto potrebbero pagare per le altre offerte immessi nel mercato³⁷⁵.

3.3. La tracciabilità

Secondo l'articolo 3, par. 15 della normativa per gli alimenti generali, Regolamento CE 178 del 2002, la "rintracciabilità" è «la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione», il cui sistema di controllo viene amministrato in capo alle amministrazioni di ogni Stato membro in funzione del principio di sussidiarietà³⁷⁶.

³⁷⁴ «I consumatori e i contribuenti hanno diritto in cambio del loro denaro a una qualità, servizi ambientali e paesaggi culturali degne del nome». Discorso emesso del Commissario M.F.Fischler, *La riforma della PAC: una prospettiva a lungo termine per l'agricoltura durabile*, il 22 gennaio 2003, citato in C. Roth e G. le Guillou, *L'agriculture biologique: une garantie pour la securite du consommateur europeen? (L'agricoltura biologica: una garanzia per la sicurezza del consumatore europeo?)*, *Relazione al XVII Congresso UAE "La sicurezza alimentare del consumatore europeo"*, Pescara, 19-22 giugno 2003, in *Riv. giur. amb.*, 2003, fasc. 4, pt. 1, p. 569

O. Mercurio, *Osservazioni sulla sicurezza alimentare...*cit., p. 436. Inoltre, il "premium price" versato dal consumatore risponde a riequilibrare una minore produzione in termini quantitativi che naturalmente offre la produzione biologica, profilandosi così un interessante mercato. M. Di Pietro, *La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione nel diritto alimentare europeo*, in *Cultura e diritti*, 2017, fasc. 1, p. 111

³⁷⁵ Il segno "bio" si comporta come il principale causante di una nicchia di mercato, dove ogni individuo è bisognoso che il suo consumo lo trasporti alla idea di una scelta responsabile con l'ambiente, la biodiversità, il benessere degli animali e al contempo le soddisfi nella sua percezione di acquisire prodotti salutari, e a cambio lui è disposto a versare una somma maggiore di quanto potrebbero costare se si trattasse di produzione convenzionale. M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica ...* cit.

³⁷⁶ Art. 9, par.1 Regolamento CE 178 del 2002, «gli Stati membri garantiscono che le ispezioni e altre misure di controllo, compresi i controlli a campione e le analisi (qualitative e quantitative) eventualmente necessari, siano attuate per garantire il rispetto del presente regolamento».

Questo strumento di controllo nel sistema alimentare, similmente come accade nel caso della etichettatura, è qualificato come un metodo di trasparenza interna e, conseguentemente, una forma di garanzia a fronte del consumatore finale³⁷⁷. Questo perché questo sistema di controllo ha due principali propositi³⁷⁸. Il primo funziona come un metodo di sicurezza per garantire la innocuità degli alimenti a fronte della salute umana³⁷⁹, e il secondo perché permette di identificare la responsabilità del produttore dentro la catena di produzione, trasformazione e della lavorazione; così come dell'autorità competenti, in caso si identifichino e dimostri che il prodotto immesso in vendita sia dichiarato difettoso e innocuo per la salute umana³⁸⁰.

Facendo un richiamo storico alla istituzione della materia, si identifica i primi atteggiamenti europei al riguardo dopo l'introduzione del metodo HACCP (nominato in italiano come Analisi del rischio e del controllo dei punti critici) con la Direttiva CEE del Consiglio 43 del 14 giugno 1993 «sull'igiene dei prodotti

³⁷⁷ F. Albisinni, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra "accountability" e trasparenza: verso un diverso ordine nella "Food Law" ([Public functions and competencies of private people between "accountability" and transparency: towards a different order in the "Food Law"])*, *Convegno annuale dell'Aida (Associazione Italiana di Diritto Alimentare) "Il Diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell'Aida"*, Rovigo, 27-28 novembre 2014, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2015, fasc. 1, p. 8.

³⁷⁸ «Il punto di maggior differenziazione tra le due fattispecie si riscontra nei requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi», ed «una procedura destinata dunque a seguire i singoli passaggi compiuti dall'alimento si da consentire di risalire alla fase nella quale si è verificato il danno e quindi di individuare la responsabilità». O. Mercurio, *Osservazioni sulla sicurezza alimentare*, ... cit. p. 438

³⁷⁹ Nel considerando 28 del Regolamento CE 178 del 2002, il legislatore europeo rivela il grado di rischiosità nel quale viene esposto la salute del cittadino europeo nel caso non venga rintracciato a tutti i livelli gli alimenti prima di esseri immessi in commercio, così arguisce che «l'esperienza ha dimostrato che l'impossibilità di ricostruire il percorso compiuto da alimenti e mangimi può mettere in pericolo il funzionamento del mercato interno di tali prodotti. Occorre quindi predisporre un sistema generale per la rintracciabilità dei prodotti che abbracci il settore dei mangimi e alimenti, onde poter procedere a ritiri mirati e precisi o fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli, evitando così disagi più estesi e ingiustificati quando la sicurezza degli alimenti sia in pericolo».

³⁸⁰ Art. 19, par. 2 Regolamento CE 178 del 2002.

alimentari», con il quale il produttore venivano chiamati a dichiarare e documentare dopo una analisi sulle loro attività di produzione e organizzazione³⁸¹. Tuttavia, la normativa si è tornata più rigorosa dopo che sono accadute i già menzionati disastri alimentari della BSE, c.d. mucca pazza, il quale non avesse successo se avesse esistito una regolamentazione adeguata nel settore³⁸². Per questo motivo, il legislatore europeo ha immediatamente risposto a normatizzare³⁸³ con il Regolamento del Consiglio CE 820 del 21 aprile del 1997 riguardo alla «creazione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e sull'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine».

Quest'ultima problematica alimentare e sociale, come si è visto anteriormente, è venuta ad essere collegata alla revisione e alla rigosità che deve essere concessa alla produzione biologica, siccome sono questi i prodotti che non ammettono in nessuna delle sue fase, così come dentro i loro componenti, materiali geneticamente modificati. Tuttavia lo previamente accennato riguardo alla crisi BSE, nel settore del biologico è accaduto un'altra crisi nel 1995 ove era accusata l'impresa Eurograins, il quale veniva accusata di trafficare cereali convenzionale con la denominazione di "biologica"³⁸⁴. Questo successo aveva minacciato la confidenza dei consumatori, ed in effetti è forzato la Commissione europea a rafforzare le normative riguardo alla tracciabilità³⁸⁵, che in quel tempo vigeva era il Regolamento del Consiglio CEE 2092 del 24 giugno 1991 «relativo al metodo di

³⁸¹ Il metodo HAACP «ha assegnato rilievo giuridico all'auto-organizzazione del produttore alimentare, valorizzando la consapevolezza dell'impresa circa profili di responsabilità organizzativa prima che di responsabilità per danno; ha valorizzato l'attenzione verso la filiera produttiva, ha sottolineato l'importanza di una comunicazione espressa e consapevole all'interno ed all'esterno dell'impresa alimentare, come elemento di garanzia e come caratteristica connotante di quest'attività». F. Albinini, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati ...* cit. p. 8.

³⁸² C. Roth e G. le Guillou, *L'agriculture biologique ...* cit., p. 559.

³⁸³ F. Albinini, *Funzioni pubbliche e competenze dei privati ...* cit., p. 8

³⁸⁴ C. Roth e G. le Guillou, *L'agriculture biologique ...* cit., p. 559

³⁸⁵ *Ibidem*

produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari».

Al giorno di oggi, il Regolamento che prevale nella studiata materia è il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio CE 1830 del 22 settembre 2003 il quale tutela «la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati», il quale si comporta in armonia con la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio CE 18 del 12 marzo 2001 dopo di averla modificato in tema di tracciabilità ed etichettatura³⁸⁶. Con il menzionato Regolamento del 2003, si vuole disciplinare la manipolazione in commercio in tutte le sue fasi specificamente dei «prodotti contenenti OGM o da essi costituiti», degli «alimenti ottenuti da OGM» e dei «mangimi ottenuti da OGM», tutte in conformità del diritto comunitario³⁸⁷. Gli obiettivi della presente normatizzazione, oltre a che rintracciare, e «facilitare un'accurata etichettatura»³⁸⁸, nonché di «facilitare sia il ritiro di prodotti dal mercato, qualora si constatino imprevisti effetti nocivi per la salute umana o degli animali oppure per l'ambiente, compresi gli ecosistemi, sia il monitoraggio inteso ad esaminare i potenziali effetti soprattutto sull'ambiente. La tracciabilità dovrebbe agevolare anche l'attuazione di misure di gestione del rischio, conformemente al principio di precauzione»³⁸⁹. Altri obiettivi in conformità è che questa normativa dovrebbe permettere di «contribuire al funzionamento efficace del mercato interno» siccome la non standardizzazione a livello comunitario potrebbe generare situazioni di concorrenza sleale e distorta³⁹⁰.

Riguardo a questo ultimo specifico obiettivo, si è identificato una svolta, o progressi, della normatizzazione europea nella disciplina in menzione, soprattutto in

³⁸⁶ Secondo considerando, Regolamento CE 1830 del 2003.

³⁸⁷ Art. 2, par. 1, Regolamento CE 1830 del 2003.

³⁸⁸ Art. 1, Regolamento CE 1830 del 2003.

³⁸⁹ Considerando 3, Regolamento CE 1830 del 2003.

³⁹⁰ Considerando 2, Regolamento CE 1830 del 2003.

materia della sussidiarietà nell'applicazione, il quale ricade direttamente sugli Stati membri.

A tal fine, facendo un paragone con le critiche e suggerimenti sviluppati dalla dottrina³⁹¹ in relazione all' completa tracciabilità degli alimenti. Prima di tutto, quando si tratta di allevamenti; in relazione ai Regolamenti del Consiglio CEE 2092 del 24 giugno 1991³⁹² e il Regolamento del Consiglio CE 1804 del 19 luglio 1999³⁹³, il controllo dei concimi animali si lasciava a disposizione dalle amministrazioni di ogni singolo Stato membro, il quale creava distorsioni a livello comunitario³⁹⁴. A tal fine, con le presenti normative, il Regolamento CE 1829 e 1830 del 2003, così come le vigenti normative in materia di agricoltura biologica; il

³⁹¹ C. Roth e G. le Guillou, *L'agriculture biologique ... cit.*

³⁹² Regolamento CEE del Consiglio 2092 del 24 giugno 1991, "relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari". Nell'allegato I, par.1, lett. b), si enuncia esplicitamente che «in attesa che vengano adottate norme tecniche comuni relative alle produzioni animali biologiche, i sottoprodotti dell'allevamento, come il concime animale, possono essere utilizzati qualora provengano da allevamenti che operino nel rispetto della normativa nazionale vigente o, in mancanza di questa, di pratiche in materia di produzione animale biologica riconosciute internazionalmente».

³⁹³ Regolamento del Consiglio CE 1804 del 19 luglio 1999, "che completa, per le produzioni animali, il regolamento CEE 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari". Nel considerando 22, si spiega che «tutti gli operatori che commercializzano prodotti derivanti da animali allevati con metodo biologico dovrebbero essere soggetti a un controllo regolare e uniforme; le informazioni concernenti le entrate e le uscite di animali nella e dall'azienda, nonché le cure somministrate, dovrebbero essere indicate permanentemente in un registro tenuto a disposizione presso l'azienda».

³⁹⁴ Come si osservava nel caso francese in relazione con gli altri Stati membri della Comunità. Prima del 2003, in Francia, soprattutto per i casi di allevamenti, funzionava una certa identificazione nazionale che si caratterizzava dalla centralizzazione nazionale di una base informatica automatica per tracciare il flusso dei prodotti sin dall'origine, e questo gli permetteva di verificare che i concimi che si somministrava agli animali, entro una fattoria caratterizzata come azienda di produzione biologica, devono essere prodotte nella medesima azienda in almeno 40% dei mangimi. Inoltre, la problematica di tracciabilità, previamente accennato al caso della società Eurograins, è caratterizzato dagli stessi principi di sussidiarietà agli Stati membri. C. Roth e G. le Guillou, *L'agriculture biologique ... cit.*, p. 563

controllo, seppur ancora si lascia a disposizione degli Stati membri, si disciplina a livello comunitario la tracciabilità tanto dei mangimi come dei prodotti finali, assolutamente in tutte le fasi di produzioni e distribuzioni³⁹⁵.

In una seconda critica alle previe normative, riguardo alla importazione di prodotti biologici da un paese terzo, si faceva uso della “procedura di derogatoria” rispetto al combinato disposto dell’articolo 11 e l’articolo 6 del Regolamento CEE 2092 del 1991, con il quale una importante quantità dei prodotti importati venivano finalmente autorizzati dagli Stati membri. A tal riguardo, la dottrina faceva una critica adducendo che questi condizioni minacciava la libera concorrenza entro lo spazio comunitario, ed in conseguenza colpiva negativamente la credibilità del marchio biologico. In contraste, già con il corrente Regolamento CE 834 del 2007, il tema della importazione dei prodotti dei paesi terzi vengono più armonizzati, dal momento che tutti i prodotti vengono sottomessi verso una “valutazione di equivalenza” a livello comunitario, ai sensi delle linee guida *Codex Alimentarius* CAC/GL 32, ove la Commissione gioca il ruolo principale di gestione e sorveglianza del controllo a carico degli Stati membri e degli organismi privati di controllo³⁹⁶.

A questo punto dell’analisi, pur avendo evidenziato alcuni progressi nella normativa europea riguardo alla tutela della produzione biologica, compresa la manipolazione degli OGM dentro tale catena alimentare, in materia di etichettatura come di tracciabilità; nelle seguenti sezioni del presente capitolo, si richiamerà una il quadro giuridico del tema del danno e la responsabilità del produttore, così come

³⁹⁵ Nell’articolo 4, parr. 1 e 2, sez. A del menzionato regolamento del 2003, il legislatore europeo si sancisce che ogni volta che un prodotto contenente OGM, ovvero che sia di essi contenuto, pure nella forma sfusa; gli operatori dovranno trasmettere l’informazione scritta necessaria al operatore recettore in tutte le fase di vendita e distribuzione, specificamente nella prima fase alla vendita, tantoché nelle fasi successive alla sua immissione in commercio.

³⁹⁶ Articolo 33, “Importazioni di prodotti che offrono garanzie equivalenti”, del Regolamento CE 834 del 2007, “relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento CEE 2092/91”.

una prassi giurisprudenziale che illustre gli sviluppi normative raggiunti dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

3.4. Il danno e la responsabilità del produttore

È preciso sviluppare la disciplina sulla responsabilità del produttore in questa parte siccome significa conoscere, più che altro, come funziona la disciplina sulla omissione e/o violazione delle vigenti normative, accennati nei punti precedenti in termini di etichettatura e tracciabilità dei prodotti biologici, riguardo alla tutela della agricoltura biologica, ovvero produzione biologica.

Prima di tutto, si deve indicare che secondo le lettere a) e b) dell'articolo 9 della Direttiva CEE del Consiglio 374 del 25 luglio 1985, «relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi»³⁹⁷; il “danno” si configurerebbe quando un successo viene «causato dalla morte o da lesioni personali» ovvero «il danno o la distruzione di una cosa diversa dal prodotto difettoso [...]», ove si intenda come prodotto difettoso a quello che «non offre la sicurezza» legittimamente sulla «presentazione del prodotto, [...] l'uso al quale il prodotto può essere ragionevolmente destinato, [e] il momento della messa in circolazione del prodotto», secondo l'articolo 6, par. 1 del medesimo regolamento.

In relazione a questo, si deve puntualizzare che la dottrina mette a discussione se realmente si applica, e/o si dovrebbe applicare, lo *standard* di concetto del “danno” alla agricoltura biologica, ovvero produzione biologica.

³⁹⁷ La Direttiva del 1985 è stata modificata dalla Direttiva CE del Parlamento europeo e del Consiglio 34 del 10 maggio 1999, in vista di ampliare il campo di applicazione ai prodotti non trasformati, specialmente provenienti dalla agricoltura (considerando 8), ove per questa «si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti» (articolo 38, par. 2, num. 1 TFUE, ex articolo 32 TCE). Una opportunità di prescrizioni in tale ambito che si lasciava aperto alle disposizioni nazionali. Con la direttiva del 1999 invece si tratta di “armonizar” il menzionato concetto in tutto l'ambito comunitario (considerando 3).

Prima di tutto, si vuole sintetizzare che d'accordo alla definizione sostanziale che si incentra sulla agricoltura biologica risale la conclusione che un prodotto proveniente dalla produzione biologica sia considerato genuino di forma naturale e in tutte le sue forme per la salute umana. Tuttavia, certe dottrine argomentano che potrebbe considerarsi dannoso «a causa della natura e non per opera dell'uomo»³⁹⁸, come per esempio se si tengono conto della teoria del c.d. "bioaccumulo"³⁹⁹.

Inoltre, si potrebbe desumere che gli alimenti agricoli biologici rientrerebbero dentro la categoria di alimenti "sicuri" d'accordo alla disciplina generale per gli alimenti, dove nell'articolo 14, par. 2 del Regolamento CE 178 del 2002 si stipula che «gli alimenti sono considerati a rischio nei casi [che siano] dannosi per la salute oppure [siano] inadatti al consumo umano». Inoltre, si dovrebbe aggiungere che nel caso europeo, ed almeno a livello normativo come si è visto nei capitoli precedenti, gli alimenti attestanti del quadro biologico seguono una stricta tutela e controllo della menzionata "qualità"⁴⁰⁰.

A questo punto, si potrebbe concludere, sempre nel pieno di dibattito che la dottrina enfatizza, che gli alimenti biologici di forma naturale non sono difettosi e nemmeno insicuri alla salute umana⁴⁰¹.

Probabilmente, questa sintesi potrebbe accomodarsi meglio in una disposizione emessa dal legislatore europeo nell'articolo 14, num. 7 del Regolamento CE 178 del 2002, dove testualmente stipula che «gli alimenti conformi

³⁹⁸ O. Mercurio. *Osservazioni sulla sicurezza alimentare ... cit.*, p. 441

³⁹⁹ Un alimento agricolo potrebbe essere considerata potenzialmente dannosa alla salute dell'uomo, anche se non di forma immediata, a causa della accumulazioni di residui tossici nel suo contenuto. C. Martorana, *La responsabilità per prodotti agricoli difettosi*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, fasc. 3, pt. 1, p. 400. Questo esempio rientrerebbe dentro il concetto della periodicità degli effetti sul danno compresi nel num. 4, articolo 14, Regolamento CE 178 del 2002.

⁴⁰⁰ Considerando 15, Regolamento UE 848 del 2018

⁴⁰¹ O. Mercurio. *Osservazioni sulla sicurezza alimentare ... cit.*, p. 441

a specifiche disposizioni comunitarie riguardanti la sicurezza alimentare sono considerati sicuri in relazione agli aspetti disciplinati dalle medesime», ove per “specifiche disposizioni” si intenderebbe come la disciplina alimentare biologiche disciplinato dal Regolamento CE 834 del 2007, nonché dal Regolamento UE 848 del 2018, per menzionare tra i più importanti.

In questo senso, si potrebbe fare una ulteriore conclusione appoggiata dalla dottrina, il quale fa riferimento a che i concetti di qualità intestato alla produzione biologica sono in base alla certificazione sul “processo” anziché dal prodotto in sé stesso⁴⁰². Quindi al compartire questo giudizio, si deduce che tale certificazione sia compatibile con le “norme di produzione” sancito nel titolo III, del Regolamento CE 834 del 2007⁴⁰³, la cui certificazione di produzione alla fine si riflette nell’atto dichiarativo a fronte del consumatore attraverso l’uso di etichettatura e pubblicità⁴⁰⁴, come previamente visto.

Quindi, questa attestazione di “qualità del processo” dell’alimento biologico ricade sulla conformità della applicazione delle norme comunitarie in tutte le fasi di produzione, preparazione e distribuzione del prodotto, così come dell’uso della etichettatura e della pubblicità, e congiuntamente alle disposizione comunitaria in relazione al sistema di controllo⁴⁰⁵, ed al quale gli operatori si

⁴⁰² L’autore fa un riferimento a questa differenza più che altro alla base della percezione di qualità del consumatore, dove una delle sue argomentazioni risale al dedurre che la differenza organolettica, oppure la sensazione che percepisce il consumatore ad occhi chiusi, tra un prodotto certificato come biologico in contrasto con uno convenzionale non esiste. M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull’agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2018, fasc. 6, pp. 1-14

⁴⁰³ Similmente nei artt. 5, 6 e 7 nel Regolamento CEE 2092, ed anche nel capo III nel Regolamento UE 848 del 2018.

⁴⁰⁴ Art. 23, par. 1 Regolamento CE 834 del 2007

⁴⁰⁵ Art.1, par. 2, num. 1 Regolamento CE 834 del 2007

«(auto)obbliga[no] ad osservare la normativa associativo-disciplinare emanata dagli Enti preposti all'attività di certificazione/controllo»⁴⁰⁶.

In relazione al sistema di controllo, la disciplina comunitaria lo designa agli Stati membri mediante le attribuzioni di competenze in via sussidiaria, concedendogli l'intera potestà per attuare la normativa⁴⁰⁷. Tuttavia, la Comunità europea ha previsto armonizzare la disciplina sui controlli facendola ogni volta più rigida conforme evolveva le normative comunitarie della agricoltura biologica. Per esempio, in un inizio, con il Regolamento CEE 2092 del 1991 non si osservava le disposizioni comunitarie in relazione ai controlli ufficiali.

Invece, con l'attuale Regolamento CE 834 del 2007, in vigore, si esplicita che gli Stati membri devono adeguarsi alle disposizioni generali di controlli stipulati nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio CE 882 del 29 aprile 2004, il quale è «relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali», ed aggiunge che le istituzioni di controlli delle sedi nazionali dovranno attenersi dalle misure precauzionali e di controllo previste dalla Commissione⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ C. Berti, M. G. Baratella, *Agricoltura biologica e responsabilità*, in *Responsabilità comunicazione impresa*, 2005, fasc. 1, p. 21

⁴⁰⁷ Così si osserva nei seguenti regolamenti: Nell'articolo 27, par. 1, num. 1 Regolamento CE 834 del 2007, «gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo e designano una o più autorità competenti responsabili dei controlli relativi agli obblighi sanciti dal presente regolamento in conformità del regolamento CE 882/2004». Lo stesso nell'articolo 41, par. 3 Regolamento CE 848 del 2018, «gli Stati membri adottano le misure, e prevedono le sanzioni necessarie, per evitare l'uso fraudolento delle indicazioni di cui al capo IV del presente regolamento»; e similmente nell'articolo 11, par. 1 Regolamento CE 1830 del 2003, e l'articolo 45, par. 1 Regolamento CE 1829 del 2003, «gli Stati membri determinano le norme relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione del presente regolamento e prendono tutti i provvedimenti necessari per garantire l'applicazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

⁴⁰⁸ Art. 27, par. 2 Regolamento CE 834 del 2007

Inoltre, con il Regolamento UE 848 del 2018, si richiama al Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio 625 del 15 marzo 2017, il quale è «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari», e la quale abroga all'antecedente normativa del 2004. È necessario indicare che in questa nuova normativa, il legislatore si merita in disciplinare delle “norme aggiuntive” ai previ controlli ufficiali, così come altre attività ufficiali, per il caso specifico della materia agricola biologica⁴⁰⁹.

Dall'altra parte, gli operatori, siano persone fisiche che in società, sono responsabili della loro impresa biologica; siano questi dedicati alla produzione, preparazione, commercializzazione come alle importazioni; a fronte di tutte le prescrizioni sancite nei regolamenti⁴¹⁰ in materia alimentare biologica.

In questo senso, tutti gli operatori di tutta la fase produttiva, nonché distributiva, sono soggette ad un sistema di controllo regolare⁴¹¹. Inoltre, specificamente, nel Regolamento CE 834 del 2007, il legislatore europeo richiede che gli Stati membri provvedono censurati le misure relativi ai requisiti di notifica e di controllo per certi categorie di dettagliante a controllare, «ad esempio quelli che vendono prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale», con il proposito di «evitare frodi è tuttavia necessario escludere dall'esenzione gli operatori che producono, preparano o immagazzinano prodotti, salvo che sia in

⁴⁰⁹ Art. 37, Regolamento UE 848 del 2018

⁴¹⁰ Così sancito nell'articolo 2, par. 1, lett. d) Regolamento CE 834 del 2007; e nell'articolo 4, par. 1, num. 5 Regolamento CEE 2092 del 1991. Similmente, appare questo nella materia alimentare generale, così nel considerando 30 del Regolamento CE 178 del 2002.

⁴¹¹ Nel Regolamento CE 834 del 2007, considerando 31, si stipula che questo sistema di controllo dovrà essere conforme allo disposto della disposizioni del Regolamento CE 882 del 2004. Similmente si sancisce nel par. 14 dei considerandi del Regolamento CEE 2092 del 1991, dove aggiungono che l'organismo riconosciuti del controllo dovranno apparire sull'etichettatura del prodotto.

connessione con il punto vendita, o che importano prodotti biologici o hanno subappaltato tali attività a terzi»⁴¹².

Riguardo alla rintracciabilità, «gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime. A tal fine detti operatori devono disporre di sistemi e di procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni al riguardo»⁴¹³.

Inoltre, negli artt. 19 e 20 del Regolamento CE 178 del 2002 sono stabiliti gli obblighi degli operatori relativi ai settori degli alimenti e mangimi, e nell'articolo 21 del medesimo regolamento, si stipula che la loro responsabilità devono essere prescritte d'accordo alle disposizioni della Direttiva CEE 374 del 1985.

In relazione a questa Direttiva, la quale è relativa alla responsabilità sui danni provocati da prodotti difettosi si stabilisce che «il produttore è responsabile del danno causato da un difetto del suo prodotto»⁴¹⁴, e non è responsabile nei casi si provi che abbia avuto partecipazione al momento della immissione nel mercato di tale prodotto; che non abbia fabbricato il prodotto ai fini commerciali; che il difetto sia stato scaturito pur essendo conforme alle regole previste dalle autorità; che il difetto in questione corrisponda alla fase di concezioni del prodotto; e pure se fino al momento dell'immissione del prodotto in vendita, la conoscenza e la tecnica scientifica non aveva ancora trovato i difetti in questione⁴¹⁵.

⁴¹² Considerando 32, Regolamento CE 834 del 2007

⁴¹³ Art. 18, par. 2, Regolamento CE 178 del 2002

⁴¹⁴ Art. 1, Regolamento CEE 374 del 1985

⁴¹⁵ Art. 7, Regolamento CEE 374 del 1985

Tuttavia, riguardo a quest'ultima concezione sulla liberazione di responsabilità del produttore a livello comunitario, il legislatore europeo in un seguente articolo 17 del medesimo regolamento concede la possibilità alle legislazioni nazionali di attuare misure di responsabilità verso i produttori nei casi il difetto del prodotto si sia sviluppata in tempo posteriori a che sia stata immessa nel mercato, e che in conseguenza abbia conseguito validare i requisiti comunitari di prevenzione di danno basati sulle conoscenze scientifiche e tecniche prima alla vendita⁴¹⁶.

In relazione alla dottrina, le diverse forme di responsabilità che possono incolparsi in capo al produttore che ingannevolmente attestino la certificazione biologica nei suoi prodotti, sono di tre tipi⁴¹⁷. La prima è di tipo contrattuale, il quale si riferisce alle trasgressioni delle obbligazioni riguardanti un contratto di vendita. Poi esiste il tipo riguardante le negoziazioni *latu senso*, il quale si riferisce alla violazione delle normative disciplinari il cui abbia accettato proseguire il produttore biologico. Il terzo tipo è il tipo *aquiliano* e concorrenziali, dove il produttore viola di forma generica le disposizioni del *neminem laedere* e dei *boni more* in ambito commerciale.

Nella seguente parte, si analizza un caso di responsabilità per danno di tipo contrattuale, facendo un studio della sentenza svolta nella giurisprudenza italiana.

3.5. Analisi di sentenza e la tutela della frode in commercio

In questa parte del capitolo si pretende fare un'analisi di sentenza riguardante alla tutela del danno di tipo fraudolento in commercio. A questo proposito, prima di tutto si svolge la descrizione del caso di sentenza, corrispondente alla giurisprudenza penale italiana, e consecutivamente si descrive di forma illustrativa il panorama sul funzionamento della intervento della autorità pubblica italiana in

⁴¹⁶ Articolo commentato da O. Mercurio. *Osservazioni sulla sicurezza alimentare...* cit., pp. 438-39

⁴¹⁷ C. Berti, M. G. Baratella, *Agricoltura biologica e responsabilità ...* cit., p. 4

relazione alle indagine sulle frode in commercio degli alimenti biologici. In una seconda parte, si prosegue a fare un'analisi complessiva, della sentenza in menzione, facendo memoria a tutta la parte teorica svolta nella parte precedente del presente capitolo corrispondente alla dottrina europea; insieme, e di contrasto, con la dottrina nazionale italiana, la quale corrisponderebbe alla disciplina di attuazione delle prescrizioni comunitarie.

A tale proposito, si mette in rilievo che il processo penale seguente avviene sin dalla sentenza del tribunale di Catania del 9 marzo 2009, ove il giudice condannava a due soggetti, nella loro qualità di amministratori e gestori di fatto della ditta Giamp Srl., la quale si dedicava a confezionare le etichette di arance proveniente da agricoltura convenzionale con il quadro di agricoltura biologica, per poi commercializzarli come prodotti biologici⁴¹⁸.

Specificamente, la Giamp Srl, comprava le arance convenzionali dalla ortofrutticola Demetrio Srl; e poi nel processo dell'etichettatura, assegnava il marchio della società di certificazione biologica a livello comunitario in Italia, la quale si denomina Ecocert; e poi gli insertava in diversi supermercati Sma, al prezzo pur non più apprezzabile che dal resto di arance in vendita, così come era stato descritto dopo il sequestro a carico della Ecocert in merito di un ordinario controllo a campione⁴¹⁹.

Dopo che i giudicati hanno impugnato e fatto ricorsi in molte situazioni; il 22 marzo 2016, nella sezione terza penale della Corte suprema di cassazione a Roma⁴²⁰, il giudice in merito ha sentenziato che il caso in menzione costituisce, di forma costante, un reato nella forma di “frode in commercio”. Argomenta che quando «l'etichettatura di un prodotto (che indica il contenuto)»⁴²¹ non sia conforme

⁴¹⁸ Cass. Pen. Sez. III, Sent., (ud. 22-03-2016) 24-08-2016, 35387

⁴¹⁹ *Ibidem.*

⁴²⁰ *Ibidem.*

⁴²¹ *Ibidem.*

alla «vendita dello stesso»⁴²², risalgono due possibili ipotesi. Il primo, è che l'etichettatura non sia conforme al prodotto, e il secondo che il «prodotto non conforme a quanto dichiarato sull'etichetta»⁴²³.

Poi il giudice aggiunge che in questo caso, è indifferente che il prezzo di vendita dei prodotti in menzioni siano simili a quelli convenzionali nel punto di vendita, e per cui «irrilevante è l'assenza del profitto». Su questo argomento, il giudice fa un richiamo ad una conclusione di una sentenza previa dove il giudice sancisce che «il delitto di frode in commercio consiste nella consegna all'acquirente di una cosa diversa da quella dichiarata e pattuita e tutela l'ordine economico mediante la repressione della frode in danno degli acquirenti i quali hanno diritto a ricevere in consegna la cosa pattuita. Gli elementi del profitto e del danno altrui sono estranei alla struttura del reato ed è perciò irrilevante che al compratore sia consegnata merce il cui costo di produzione sia pari o anche superiore al costo di quella dichiarata ed abbia lo stesso o un maggiore potere nutritivo»⁴²⁴.

Finalmente, è da menzionare che già sin da una sentenza udita nel 25 giugno 2013, la Corte d'Appello di Catania aveva assolto all'amministratore unico della ditta di ortofrutta Demetrio Srl, siccome la sua partecipazione dentro tutto il processo fino alla vendita, non rappresentava un reato.

In base allo svolgimento del caso prima accennato, nei prossimi paragrafi si vuole osservare come viene strutturato il meccanismo di tutela nella amministrazioni italiane nel settore alimentare, con rilievo alla tutela della produzione alimentare biologica. A tale proposito, nei seguenti paragrafi si tratta di sintetizzare, ed di schematizzare, di forma grafica il processo corrispondente alle fase di indagine.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ *Ibidem*.

⁴²⁴ V. 104059, anno 1967, e, per la prima parte, 101934, anno 1966). (Sez. 6, 442 del 11/03/1967 - dep. 13/05/1967, Moro, Rv. 104179)

La prima fase riguarda alle indagini preliminari, i quali si svolgono attraverso gli usuali strumenti del codice di rito che comprendono, per menzionare alcuni, le perquisizioni, ispezioni, sequestri, accertamenti tecnici, consulenze tecniche e/o perizie, ovvero le intercettazioni. In questo punto di “genesi”, maggiormente i casi risalgono non propriamente da «esposti o denunce-querelle di privati (consapevolmente) offesi dal reato bensì officiosamente, per effetto di sequestri (probatori o preventivi) operati d’iniziativa della polizia giudiziaria oppure all’esito di verifiche amministrative degli organismi di controllo»⁴²⁵

Nella seguente fase del processo, prosegue il dibattito della prova, dove risale più inconfutabilmente il ruolo del Pubblico ministero. La cui figura, di certo, ha un carattere prioritario sin dalla fase dell’indagine preliminare, è in questa fase, soprattutto, dove ha la responsabilità di ipotizzare i possibili titoli di reati (i quali si svolgerà nell’analisi) attraverso la selezione e articolazione degli elementi di prova e di ricerca di quella. Dove specificamente, riguardo alla materia alimentare⁴²⁶, il Pubblico ministero dovrà avvalersi di istituti codicistici generali specializzate, e probabilmente avrà bisogno di accurati accertamenti tecnici di laboratorio, dove nel caso della materia alimentare biologica, la autorità specializzata per esempio dovrà eseguire un analisi multiresiduale al campione con lo scopo di trovare possibili tracce di pesticidi sintetici.

Finalmente, si continua ad un terza fase del processo dove il Pubblico ministero specializzato deve ricostruire la filiera produttiva-distributiva attraverso il rintraccio del “documento”, il cui si converte nella «prova-regina nei processi per frode agroalimentare, orfani [...] di testi oculari o di vittime consapevoli disposte a denunciare il fatto-reato», siccome le prove nel caso del “biologico” non si possono

⁴²⁵ A. Natalini, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari ...cit.*, p. 374.

⁴²⁶ «Il tema della prova della contraffazione agroalimentare (e l’indagine che la precede) e assai più complesso ed insidioso rispetto agli altri settori criminali, potendosi qui mutuare solo in parte l’esperienza operativa (e giurisprudenziale) invalsa in materia ambientale». *Ibidem*, p. 367.

accertare semplicemente all'assaggio oppure allo sguardo. In questo senso, questi elementi probatori non solo potranno essere gli scritti, anziché potranno essere incluse le testimonianze di persone, le fotografie, le filmografie, tra cui sono i più conosciuti.

Nei seguenti paragrafi si vuole fare un'analisi integrale del caso giurisprudenziale descritto previamente facendo richiamo della dottrina europea e italiana di forma parallela, con lo scopo di avere una visione della disciplina alimentare biologica in base ad una prospettiva normativa-applicativa. In questo senso, i concetti centrali che si vuole analizzare riguardante alla prassi in menzione sono, prima di tutto, riguardante alla verifica dell'obiettivo comunitario sulla tutela del consumatore. Poi si vuole analizzare il contrasto della disciplina comunitaria in relazione alla normativa di recepimento italiana, in riferimento al danno e alla disciplina di frode in commercio. Consecutivamente si vuole analizzare la funzione dell'etichettatura nell'analisi del caso, ed in conseguenza il ruolo che gioca il logotipo "bio", e questi con l'idea di "qualità". Inoltre, si analizza gli effetti del frode dentro la concorrenza attraverso i precetti comunitari come nazionali. Ulteriormente si analizza come l'autorità nazionale trova al soggetto responsabile del reato facendo uso degli strumenti di rintracciabilità, come della etichettatura e del documento. Finalmente, si vuole fare un tipo di conclusione facendo uso di data statistica relativa al tipo di caso in analisi.

In relazione alle disposizioni comunitarie ai sensi della tutela della agricoltura biologica, si conferma che disciplina italiana tratta di dare attuazione della forma più accurata possibile. Questo si verifica, soprattutto facendo un'analisi della proposta di riforma emessa dal Senato italiano davanti alla Commissione di giustizia. Il menzionato documento si basava su quattro pilastri⁴²⁷, ed aveva come

⁴²⁷ La proposta, esame del Ddl S. 2231, è stata rilasciata alla Commissione Giustizia del Senato il 19 aprile 2016, il cui si intitolava «nuove norme in materia di reati agroalimentari». La base di questa proposta si fondava sui quattro pilastri. Il primo è riguardante la riforma del Capo II del Titolo VI del libro II del Codice penale. Il secondo riguarda le modifiche al codice processuale penale. Il terzo invece in relazione

ultimo scopo che la disciplina nazionale si corrisponda con il modello di tutela comunitaria, così come che si trovino soluzioni ad alcune questioni riscontrate nella prassi giurisprudenziale nazionale. Inoltre, il Senato rileva che la giurisprudenza nazionale abbia ormai superato la figura dove la tutela della sicurezza alimentare e la tutela alla lealtà economica erano contrapposti, ed invece attualmente la disciplina nazionale ottempererà per proteggere il consumatore⁴²⁸.

È necessario precisare che dentro la giurisprudenza italiana, la tutela della qualità alimentare in menzione, “biologici”, si tutela in capo ad una normativa speciale e, dall’altra parte, le disposizioni codicistiche sono messe ad orientare i rapporti commerciali.

In questo senso, dentro le prassi italiane, i reati in frode alimentare possono circoscriversi verso qualsiasi dei tre tipi⁴²⁹. Il tipo di reato che risale omogeneo al caso in studio si inquadra nell’articolo 515, comma 1 del codice penale italiano, il quale sinteticamente sanziona la «consegna di *aliud pro alio* anche in ipotesi di consapevolezza (e sostanziale accettazione) da parte dell’acquirente di avere ricevuto merce diversa da quella pattuita»⁴³⁰, ed specificamente si tutela fondamentalmente la “lealtà commerciale”⁴³¹, altro che alle disattenzioni igienico-sanitarie o lesioni alla salute pubblica⁴³².

all’integrazione del D.Lgs. 231/2001. Come ultimo, relativo alla revisione di leggi complementari. A. Quaranta. *I reati agroalimentari, fra valide proposte di riforma ed insidie politiche (seconda parte)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 7, p. 511ss.

⁴²⁸ *Ibidem*

⁴²⁹ Il primo tipo corrisponderebbe al relativo all’articolo 515 c. p., il quale si svolge nei seguenti paragrafi. Poi, l’articolo 516 c. p., «relativo alla non genuinità dell’alimento o di una sua componente essenziale», e l’articolo 517 *quater* c. p., relativo alla «contraffazione o alterazione del prodotto agroalimentare Dop o Igp». A. Natalini, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari...cit.*, p. 365

⁴³⁰ In linee guida della Commissione Giustizia del Senato (documento del 19 aprile 2016, per l’esame del Ddl S. 2231, “nuove norme in materia di reati agroalimentari”).

⁴³¹ A. Quaranta, *I reati agroalimentari, fra valide proposte di riforma ed insidie politiche ... cit.*

⁴³² A. Natalini, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari ... cit.*, p. 367-68

Questa “tutela alla lealtà commerciale” nel caso italiano, si contrasterebbe alle questioni sollevati all’inizio di questa parte del capitolo, dove nella dottrina a livello europeo si metteva a discussione se la reale tutela dei prodotti biologici si prospettavano davanti alle sue caratteristiche naturali di innocuità per possibili difetti e verso la sicurezza contro la salute umana, oppure se la tutela era più versata il controllo del “processo” della produzione e distribuzione del prodotto.

Seguendo la giurisprudenza italiana, il codice penale sancisce nell’articolo 515 c. p. che «chiunque, nell’esercizio di un’attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all’acquirente una cosa mobile per un’altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita, è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave delitto». A questo si aggiunse che si configurerebbe il menzionato tipo di reato ovvero si concrete la «mancanza o la differenza dei segni distintivi, che assume rilevanza determinante nell’esercizio della attività commerciale»⁴³³.

Questo ultimo elemento aggiunto, è incluso di forma decisiva nella menzionata proposte di riforma alle normative nazionale, facendo risalire la necessità del legislatore di avere un diverso atteggiamento della protezione generale contro le frodi alimentare, dove come si è menzionato, la tutela «l’attestazione di conformità a specifiche modalità di produzione», ovvero la tutela degli alimenti di origine protette richiedono di speciale interventi⁴³⁴.

Come si è visto nel riassunto al caso giurisprudenziale, la controversia principale gira intorno all’uso del logotipo Ecocert in menzione, il quale corrisponde ad una certificazione autorizzata a livello comunitario, versato agli alimenti che compiano tutti i requisiti previste per la normativa comunitaria riguardanti la agricoltura biologica. In questo caso, si presume che il operatore già starebbe violando quello indicato nell’articolo 7 del Regolamento CE 1169 del 2011

⁴³³ Così deciso in Cass. Sez. III Pe 16 gennaio 2015, 1980, Tongiani, rv. 261.807

⁴³⁴ A. Quaranta, *I reati agroalimentari, fra valide proposte di riforma ed insidie politiche ... cit.*

nel quale si stabilisce che l'informazione in etichetta siano veritieri e chiari, e che contenga dati riguardanti la natura, l'identità, la proprietà, la composizione, il metodo di fabbricazione o di produzione.

Inoltre, si aveva visto nella teoria sulla dottrina comunitaria, che la funzione del logotipo "bio" per il consumatore giocava un ruolo sumamente importante nella sua scelta di acquisto, siccome questo è più che probabile che sia indirizzato al suo particolare ideale che abbia di "qualità" di quello che sia definito per "alimento biologico", la cui scelta potrebbe essere corrispondente ad un fatto di sostenibilità per l'ambiente, come per questioni di una scelta legata ad un standard più elevato sulla sicurezza alimentare.

Così detto nei questi ultimi paragrafi, la giurisprudenza italiana intende che la consegna di un prodotto diverso in "qualità", integra dentro i processi penali nazionali un reato relativo alla contraffazione sulla «diversità qualitativa», il cui implicherebbe situazioni «in cui pur non essendoci difformità di specie, c'è divergenza su qualifiche non essenziali della cosa in rapporto alla sua utilizzabilità, pregio o grado di conservazione»⁴³⁵. Ulteriormente, nel caso del "biologico"⁴³⁶, come già la Corte ha deciso anteriormente, «la produzione in serie rende estensibile la difformità all'intero lotto di prodotti»⁴³⁷.

Questo ultimo punto di analisi si intreccia di forma stretta con il fatto che la messa in vendita dei suddetti prodotti contraffatti minaccerebbe il naturale funzionamento della concorrenza, come si aveva ravvisato mediante la dottrina europea; nel quale si potrebbe confermare propriamente una figura recante ad una

⁴³⁵ Codice penale commentato. 515. Frode nell'esercizio del commercio in Leggi d'Italia Pa. A cura di Anna Lisa Maccari, Margherita Lombardo (consultato il 24 maggio del 2019).

⁴³⁶ C., Sez. III, 10.5.2007. Caso nel quale una società modificavano l'indicazioni in etichetta di uova convenzionali per vendergli come uova provenienti di allevamenti biologici. In Codice penale commentato. 515. ..cit.

⁴³⁷ C., Sez. III, 17.4.2008. Visto in Codice penale commentato. 515. ..cit.

«barriera non tariffaria alla circolazione»⁴³⁸, dove il produttore pur vendendo i suoi prodotti a prezzi pari dalle altre scelte nei supermercati; starebbe ottenendo una porzione, probabilmente, sempre più maggiore dai gruppi dei consumatori in vista di concedere una “qualità” addizionale al suo prodotto.

Tuttavia lo menzionato, con la dottrina nazionale l’atto di frode in commercio, recante al reato tipo l’articolo 515 c. p., non configurerebbe un quadro di “concorrenza sleale”⁴³⁹, siccome si è bisogno che si certifichi un «pericolo di danno per le ripercussioni immediate o possibili nella sfera di un’impresa concorrente»⁴⁴⁰.

Così fatto il paragone degli analisi delle due ambiti di dottrine, si potrebbe dire che le differenze ricadono probabilmente sulle differenti ipotesi riguardanti alle strutturazioni delle perdite economiche in diversi periodi di tempo; ove la prospettiva comunitaria si configuri agli effetti a lungo termine, probabilmente impostata verso la sua riconosciuta politica sul concetto di “principio di precauzione”; e dall’altra parte la visione nazionale, di attuazione delle normative comunitaria, più incentrata alla constatazioni di fatti, di elementi di prova, per contrastare le consumazioni di atti sanzionabili o punibili.

Infine si constata che l’etichettatura, e le prove “documentarie”, per il caso in analisi, hanno raffigurato ottimi elementi di rintracciabilità per identificare la responsabilità dell’operatore, così come era previsto in capo all’articolo 19, par. 2 del Regolamento CE 178 del 2002, per l’etichettatura, e la forma procedimentale delle indagine in capo alle pubbliche amministrazioni italiana accennato precedentemente. Tuttavia, la dottrina ha rilevato che tra le diversi modalità di frode in materia alimentare, i casi che si identificano più facilmente sono quelli

⁴³⁸ M. Di Pietro, La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione...cit. p.116

⁴³⁹ La giurisprudenza italiana ha deciso su questo punto di forma permanente mediante le sentenze A. Genova 13.11.1982, e T. Napoli 14.2.1980. In Codice penale commentato. 515. ...cit.

⁴⁴⁰ contra C. civ. 4.7.1985, 4029. In Codice penale commentato. 515. ...cit.

preconfezionati e che abbiano un'apposita etichettatura, e dall'altra parte quelli che facciano vedere messaggi pubblicitari distinti alle reali caratteristiche del medesimo. In questo senso, «la responsabilità sembra naturale attribuirla a chi ha predisposto e consegnato per la prima volta la merce e con questi concorrerà chi ha predisposto le successive consegne solo se consapevole dell'*aliud pro alio*» .

Si presume che alla base di questi argomenti e analisi, i giudici hanno potuto ravvisare chi operatori erano i “colpevoli” entro il ricreato scenario del “crimine”, e chi no lo erano. A tal riguardo, il giudice ha deciso di concedere il diritto al risarcimento alla certificatrice Ecocert Italia per il certo danno causato⁴⁴¹ alla sua società; ed è assolto a Demetrio Srl, siccome solo rappresentava alla parte produttiva, non aveva a che fare con il sistema del delitto, il quale ricadeva direttamente alla fase commerciale-distributiva, il cui corrispondeva ad otra fonte imprenditoriale di forma legale.

Un'ulteriore analisi comparata si vuole dedicare alle “evidenze statistiche” relazionati alla tutela di tipo di reati visto fino a questo punto. A tal riguardo, come si era visto già nella parte introduttiva della dottrina comunitaria, la prassi penale studiata, riporta ad un caso simile successo all'impresa Eurograins nel 1995, la quale veniva accusata di trafficare cereali convenzionale con la denominazione di “biologico”⁴⁴². In questo scenario, ai sensi dello stipulato dall'articolo 36 del Regolamento CE 834 del 2007, si osserva che secondo un registro statistico⁴⁴³ delle casistiche giurisprudenziali italiane; questo tipo di reato, relativo alla offensività alla “lealtà commerciale” in materia alimentare biologica, codificato nell'articolo 515 c. p., risalgono in più frequenza che invece quelli casi riguardanti le disattenzioni

⁴⁴¹ Dentro di questo analisi, e come si aveva visto nella parte teorica sull'etichettatura, si starebbe violando lo disposto nell'articolo 10, par. 1 Regolamento CE 2092 del 1991, il quale trova i suoi equivalenti nei posteriori regolamenti.

⁴⁴² C. Roth e G. le Guillou, *L'agriculture biologique ...* cit. p. 559

⁴⁴³ A. Natalini, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari ...* cit., pp. 367-70

igienico-sanitarie, ovvero che siano lesivi alla salute pubblica, i quali sono compresi negli artt. 516 c. p. e 517 c. p.

BIBLIOGRAFIA

Agnoletto R., *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Il Foro Amministrativo*, 2018, fasc. 7-8, pp. 1377-94

Akemi S. K. S., Affonso L. M. P., *L'accesso al patrimonio genetico e alle conoscenze tradizionali ad esso associate nel diritto brasiliano*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2006, fasc. 6, pp. 1011-32

Akerlof G. – Shiller R., *Spiriti animali. Come la natura umana può salvare l'economia*, Milano, 2009

Albisinni F., *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti, Commento a Regolamento Ue 1169/2011*, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, fasc. 1, pt. 1, pp. 66-78

Albisinni F., *Funzioni pubbliche e competenze dei privati fra "accountability" e trasparenza: verso un diverso ordine nella "Food Law" ([Public functions and competencies of private people between "accountability" and transparency: towards a different order in the "Food Law"])*, *Convegno annuale dell'Aida (Associazione Italiana di Diritto Alimentare) "Il Diritto alimentare, laboratorio del nuovo diritto europeo. Un bilancio a 10 anni dalla costituzione dell'Aida"*, Rovigo, 27-28 novembre 2014, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2015, fasc. 1, pp. 6-9

Albisinni F., *Scienze della vita, produzione agricola e "lawmakers": una relazione incerta (Life sciences, agricultural production and "law makers": an uncertain relationship)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, fasc. 5, pp. 729-68

Asensi M. A., *Patente de invención biotecnológica: protección de los organismos modificados genéticamente (Omg) (Brevetto di invenzione biotecnologica: protezione degli organismi geneticamente modificati (OGM))*, in *Rivista di diritto industriale*, 2016, fasc. 1, pt. 1, pp. 37-62

Belloni M. P., *Nel limbo degli OGM: tra divergenze interpretative e disciplinari, alla ricerca di un accordo tra Stati Uniti e Unione europea. È questione di etichetta, ma anche di etica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, fasc. 1, pp. 129-69

Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, 1986, Roma, ed. it. 2000

Berti C., Baratella M. G., *Agricoltura biologica e responsabilità*, in *Responsabilità comunicazione impresa*, 2005, fasc. 1, pp. 3-25

Bonadio E., *Diritti di proprietà intellettuale in agricoltura: normativa internazionale e sostenibilità*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, fasc. 6, pp. 987-999

Bruno F., *La tutela della diversità biologica in agricoltura. La Corte di giustizia e il caso Bluhme (ovvero dell'Apis mellifera mellifera)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000, fasc. 1, pt. 1, pp. 13-19

Buonfrate A., *Postille agli appunti per un approccio (sintattico-) semantico al diritto ambientale ([Annotations to the notes for an approach (syntactic-) semantic to the environmental law])*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, fasc. 2, pp. 279-91

Canfora I., *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Rivista di diritto agrario*, 2007, fasc. 3, pt. 1, pp. 361-78

Carmignani S., *La responsabilità del produttore di organismi geneticamente modificati ([The liability of the producer of genetically modified organisms (Gmos)])*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. 2, pp. 261-91

Castronovo C., *Il danno all'ambiente nel sistema di responsabilità civile*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1987, p. 513

Cerrato S. A., *“Risikogesellschaft” e “corporate governance” : prolegomeni sulla costruzione degli assetti organizzativi per la prevenzione dei rischi. Il caso delle imprese agroalimentari*, in *Rivista delle società*, 2019, fasc. 1, pp. 149-94

Codice civile commentato, *articolo 2043 - Risarcimento per fatto illecito – La responsabilità per danni da Ogm*, in *Pluris* (consultato il 24 maggio del 2019).

Codice penale commentato, *articolo 515 - Frode nell'esercizio del commercio*, in *Leggi d'Italia Pa.* A cura di Maccari A. L., Lombardo M. (consultato il 24 maggio del 2019).

Commissione della comunità europee. *Analisi della possibilità di un piano d'azione europeo per gli alimenti biologici e l'agricoltura. Documento di lavoro dei servizi della Commissione Sec(2002)1368, Bruxelles, 12.12.2002.* <<http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2002/sek-2002-1368-epdf>> (15/01/2020)

Costato L., *Noterelle a margine del convegno commercialistico di Foggia sul nuovo articolo 2135 c.c.*, in *Rivista di diritto agrario*, 2002, fasc. 1, pt. 1, pp. 169-76

Costato L., *Per un diritto alimentare. Relazione al convegno nazionale su "Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario"*, Università degli Studi di Salerno, Paestum, 30 maggio 2003, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2003, fasc. 6, pt. 1, pp. 333-37

Barone A., *Organismi geneticamente modificati (OGM) e rischi per la libertà economica: prime riflessioni sulla l. 28 gennaio 2005, 5*, in *Il Foro italiano*, 2005, fasc. 4, , pt. 5, pp.78-82

Belloni M. P., *Nel limbo degli OGM: tra divergenze interpretative e disciplinari, alla ricerca di un accordo tra Stati Uniti e Unione europea. È questione di etichetta, ma anche di etica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, fasc. 1, pp. 129-69

Berti C., Baratella M. G., *Agricoltura biologica e responsabilità*, in *Responsabilità comunicazione impresa*, 2005, fasc. 1, pp. 3-25

D'Alessio A., *La responsabilità del produttore di alimenti tra difetto e sicurezza del prodotto (The responsibility of the food producer between defect and product safety)*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2018, fasc. 6, pp. 2016-42.

D'Avanzo W., *Organismi geneticamente modificati: dai brevetti al consumo*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, fasc. 3, pp.1-8

Degli Esposti C., *Normativa comunitaria sulla produzione biologica: modifiche apportate dal regolamento CEE 1935/95*, in *Rivista giuridica dell' ambiente*, 1996, fasc. 2, pp. 389-94

De Martino L., *Agricoltura biologica: imissioni inquinanti esterne e possibile tutela*, in *Nuovo diritto agrario*, 2000, fasc. 2, pt. 1, pp. 331-47

Di Pietro M., *La tutela del consumatore e gli obblighi di informazione nel diritto alimentare europeo*. In *Cultura e diritti*, 2017, fasc. 1, pp. 109-31

Di Salvatore E., *La tutela della salute e dell'ambiente nel diritto costituzionale e nel diritto comunitario, con particolare riguardo alla disciplina degli organismi geneticamente modificati, Relazione al Convegno Sana "Perchè l'agricoltura biologica può sfamare il mondo e gli OGM no"*, 13 settembre 2008, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2008, fasc. 1-3, pp. 412-26

Fao, L'agricoltura biologica può contribuire alla lotta contro la fame, 10 dicembre 2007, Roma. <<http://www.fao.org/newsroom/it/news/2007/1000726/index.html>> (17/01/2020)

Ferrucci N., *Agricoltura e ambiente ([Agriculture and environment]) Relazione al Convegno "Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC", Bari, 27-28 marzo 2014*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, fasc. 3-4, pp. 323-34

Gencarelli F., *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, fasc. 1, pp. 75-97

Genesin M. P., *La disciplina dell'alimentazione fra Stato e Regioni: verso quali scenari? - Relazione al Convegno "La tutela del consumatore nei sistemi multilivello. Dalla governance europea agli ordinamenti regionali: analisi comparata delle politiche consumeristiche in alcune Regioni europee" Torino, 12 ottobre 2009*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2009, fasc. 10, pp. 3005-25

Germanò A., *Il sistema della sicurezza alimentare, Relazione tenuta a Siena il 3 marzo 2005 nel corso della Tavola rotonda "Sicurezza alimentare e segni distintivi di fonte comunitaria per i prodotti agroalimentari: concorrenza e tutela dei consumatori"*, in *Rivista di diritto agrario*, 2006, fasc. 1, pt. 1, pp. 55-75

Germanò A., *Le politiche europee della qualità alimentare - Relazione al Convegno "Agricoltura e Alimentazione - Principi e regole della qualità", Macerata, 9-10 ottobre 2009*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2009, fasc. 3, pp. 19

Germanò A., *Sugli Organismi di controllo ([About the control bodies]). Relazione all'incontro di studio "Il nuovo Regolamento UE sui controlli ufficiali dei prodotti alimentari e dei mangimi (e molto altro)"*, Roma, 28 maggio 2018, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2018, fasc. 1, pp. 4

Gratani A., *Inadempienza e infrazione "internazionale" nel diritto UE. Fertilizzanti a basso impatto ambientale. Nota a Cgue sez. IV 27 febbraio 2014 (causa C-396/12)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, fasc. 5, pp. 529-34

IFOAM Organics International, *Principi dell'agricoltura biologica* <https://www.ifoam.bio/sites/default/files/poa_italian_web.pdf> (05/11/2019)

Jonas H., *Il principio responsabilità*, Torino, 1990

- Leme P. A., *Commercio, biotecnologia e principio precauzionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, fasc. 5, pp. 743-48
- Lucifero N., *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati ([The placing on the market of genetically modified food])*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2017, fasc. 2, pp. 52 -70
- Manfrellotti R., *Il riparto di competenze regolative nell'articolo 117 della Costituzione: il caso delle biotecnologie*, (Nota a C. Cost. 17 marzo 2006, 116), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, fasc. 2, pp. 1119-28
- Marini L., *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, fasc. 1, pp. 7-71
- Marini L., *OGM, precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, *Introduzione agli Atti del primo Convegno internazionale di studio sulla coesistenza tra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*, Roma, 2005, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, fasc. 1, pp. 1-15
- Mauro M., *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica : nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2018, fasc. 6, pp. 1-14
- Martorana C., *La responsabilità per prodotti agricoli difettosi*, in *Rivista di diritto agrario*, 1992, fasc. 3, pt. 1, pp. 400-25
- Mercurio O., *Osservazioni sulla sicurezza alimentare, prodotti agricoli e responsabilità civile*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, fasc. 7-8, , pt. 1, pp. 433-43
- Mirate S. (a cura di), *Massimario di diritto europeo. Rassegna di giurisprudenza*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2017, fasc. 6, pp. 1954-61
- Motroni M., *La disciplina degli OGM a metà tra "tutela dell'ambiente" e "agricoltura", ovvero della problematica "coesistenza" di competenze legislative statali e regionali*, Nota a C. Cost. 17 marzo 2006, 116, in *Rivista di diritto agrario*, 2006, fasc. 3, pt. 2, pp. 202-11
- Müller W., *Áreas económicas libres de Omg: concepción y análisis de escenarios y pasos de implementación*, 28 de abril de 2002 (realizado en nombre del departamento de

medio ambiente del Estado de Alta Austria y el Ministerio Federal de Seguridad Social y Generaciones).

Natalini A., *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del P.M. specializzato* ([*Investigations and evidence of agro-food crimes: investigative and procedural paths of specialized Public Prosecutors*]), in *Diritto agroalimentare*, 2017, fasc. 2, pp. 357-99

Nespor S., *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico* ([*The hands of Engels: world food system, environment and climate change*]) *Relazione al Convegno: "Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale"*, Ferrara, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 2015, fasc. 3, pp. 9-18

Paoloni L., *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione* ([*Biodiversity and genetic resources of agricultural interest in the national law for the protection and conservation*]), in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. 1, pp. 151-76

Pavoni R., *Brevettabilità genetica e protezione della biodiversità: la giurisprudenza dell'Ufficio europeo dei brevetti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, fasc. 2, pp. 429-80

Perone G., *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giustizia civile*, 2011, fasc. 12, pt. 2, pp. 535-48

Pillittu P., *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Perugia, 1992, spec. p. 1 ss.; ancora sull'evoluzione, cfr. G. Cataldi, voce *Ambiente (tutela dell')* *Diritto della Comunità europea*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2001, p. 1 ss.

Poletti D., *La responsabilità per i danni da contaminazione genetica della produzione agricola*, in Goldoni - Sirsi (a cura di), *Regole dell'agricoltura regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Pisa, 2005, 276

Poli S., *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, fasc. 2, pp. 365-91

Porchia O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, fasc. 1, pp. 17-67

Poto M., *Nuovi sviluppi, normativi e giurisprudenziali, in materia di organismi geneticamente modificati*, Nota a Cgce sez. III 13 settembre 2007 (cause riunite C-439/05 e C-454/05), in *Responsabilità civile e previdenza*, 2008, fasc. 1, pp. 45-51

Pulitanò D., *Diritto Penale*, 4ta ed., Torino, 2011

Putti P. M., e Abrahao O. S. (a cura di), *La tutela giuridica dei consumatori di alimenti transgenici in Brasile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2001, fasc. 4-5, pp. 1071-80

Quaranta A., *I reati agroalimentari, fra valide proposte di riforma ed insidie politiche (seconda parte)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 7, p. 511ss.

Ranaldi V., *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2014, fasc. 4, pp. 1011-49

Ricolfi M., *La brevettazione delle invenzioni relative agli organismi geneticamente modificati*, in *Rivista di diritto industriale*, 2003, fasc. 1, pt. 1, pp. 5-73

Romano D., *La coltivazione e commercializzazione di "OGM" fra sicurezza alimentare del consumatore e tutela del mercato unico*, in *Contratto e impresa*, 2018, fasc. 4, pp. 1454-82

Romano R., *Lo sfruttamento delle risorse genetiche tra diritto delle invenzioni e biodiversità*, in *Rivista di diritto industriale*, 2005, fasc. 6, pt. 1, pp. 411-31

Romano R., *"Le sementi elette di frumento, le nuove varietà di fiori, gli incroci di volatili" ovvero cenni sull'evoluzione dell'area del brevettabile*, in *Rivista di diritto industriale*, 2014, fasc. 4-5, pt. 1, pp. 266-87

Rossi Dal Pozzo F., *"Trattato costituzionale" e riforma della Politica agricola comune (Relazione al Convegno "Il nuovo diritto agrario comunitario", tenutosi presso l'Università di Ferrara il 19-20 novembre 2004)*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, fasc. 4, pp. 860-72

Rossi Dal Pozzo F., *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Il Diritto del commercio internazionale*, 2014, fasc. 2, pp. 339-96

Roth C., le Guillou G., *L'agriculture biologique: une garantie pour la securite du consommateur europeen? (L'agricoltura biologica: una garanzia per la sicurezza del*

consumatore europeo?), *Relazione al XVII Congresso Uae "La sicurezza alimentare del consumatore europeo"*, Pescara, 19-22 giugno 2003, in *Rivista di diritto agrario*, 2003, fasc. 4, pt. 1, pp. 550-70

Salvi L., *La comunicazione del rischio nella disciplina della sicurezza alimentare, tra informazione, tutela e mercato*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, fasc. 3, pt. 1, pp. 456-89

Scheggi C., *La salvaguardia della biodiversità: un problema dei nostri tempi* *Relazione presentata al convegno "Zefiro 2005 - Uno sguardo in Europa"*, svoltosi il 24 e 25 giugno a Todi, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006, fasc. 2, pt. 1, pp. 80-6

Shiva V., *Biopirataria - A pilhagem da natureza e do conhecimento*, Petrópolis, Editora Vozes, 2001, pp. 32-98

Spoto G., *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazione in etichetta*, in *Contratto e impresa*, 2014, fasc. 4-5, pp. 1071-92

Tirelli U., *Il principio di precauzione e la salute*, in *Il principio di precauzione. I costi della non scienza*, a cura di Battaglia e Rosati, Roma, 2004, p. 3

Tommasini A., *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, fasc. 1, pt. 1, pp. 33-69

Trapé I., *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Rivista di diritto agrario*, 2015, fasc. 4, pt. 1, pp. 535-62

Trimarchi M., *Tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*, in A. Tizzano (a cura di), in *Il Diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 1, 2000, p. 203 ss., spec., p. 214

Vagliasindi G. M., *Legittimità ed effettività della normativa penale in materia di organismi geneticamente modificati (OGM) ([Legitimacy and effectiveness of the penal intervention on genetically modified organisms (OGMs)]*, in *Riv. trim. dir. pe eco*, 2012, fasc. 1-2, pp. 239-21