

**IL POTERE DEGLI STATI MEMBRI DI
LIMITARE TEMPORANEAMENTE O SOSPENDERE
LA COMMERCIALIZZAZIONE O L'UTILIZZAZIONE
SUL PROPRIO TERRITORIO
DI UN NUOVO PRODOTTO ALIMENTARE**

Gabriele Pezzano

INDICE

§ INTRODUZIONE

§ PREMESSA

§ L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA

- LA DIRETTIVA 90/220/CEE
- IL REGOLAMENTO 258/97
- LA DIRETTIVA 2001/18/CE
- IL DECRETO LEGISLATIVO 224/2003

§ IL CASO AUSTRIACO

§ IL DECRETO AMATO E LA PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. I FATTI
2. LE BASI DEL DECRETO
3. REAZIONI ALLA SENTENZA
4. LA SENTENZA

§ BIBLIOGRAFIA E FONTI

INTRODUZIONE

Il problema degli Organismi Geneticamente Modificati negli ultimi anni ha ricevuto le attenzioni non solo della scienza e della politica, ma anche dell'opinione pubblica. Essendo coinvolte questioni etiche e morali, è uno degli argomenti (con la clonazione e poco altro) che riguardano il binomio scienza e diritto e che ha colpito maggiormente la sensibilità e l'interesse dei cittadini.

Grazie anche ad eventi che hanno trovato spazio sulle prime pagine dei giornali, come ad esempio la distruzione dei campi di mais transgenico in Piemonte ordinata dal Presidente Ghigo, l'argomento ha interessato anche il grosso pubblico. Prendendo le mosse dall'informazione a tecnica dei mezzi di comunicazione e da vari e vasti movimenti che operano all'interno della cosiddetta "società civile", è nata l'esigenza diffusa fra i cittadini di avere una normativa che disciplini la materia garantendo un utilizzo degli OGM conforme al sentimento di diffidente fascino che ispira l'atteggiamento della maggior parte dei cittadini europei, ed assicuri che gli sviluppi tecnologici avvengano in condizioni di sicurezza ambientale, agricola ed alimentare.

Ragioni economiche, politiche, sociali e scientifiche hanno creato in questa materia un solco profondo che corre nell'Oceano Atlantico a separare l'atteggiamento di entusiastica apertura degli Stati Uniti (o meglio del Nord America), da quello più prudente e indirizzato al controllo dell'utilizzo degli OGM che caratterizza le scelte dell'Unione Europea ed è generalmente condiviso da tutti o quasi i paesi del vecchio continente.

Il Legislatore comunitario ha definito la disciplina in materia di Organismi Geneticamente Modificati a partire dalla direttiva 90/220/CE, deliberata dal Consiglio il 23 Aprile 1990, quindi con il Regolamento n. 258/97 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 Gennaio 1997, per giungere quindi all'attuale Direttiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 Marzo 2001 e che abroga la Direttiva del 1990.

In questa sede concentreremo la nostra attenzione sulla possibilità da parte degli stati membri dell'Unione di limitare l'introduzione di OGM nell'ambito della propria giurisdizione. Tale possibilità, prevista nella Direttiva del 2001 all'art. 23 rubricato "Clausola di salvaguardia", è sempre stata prevista anche nelle norme precedenti, seppur con forme e formule leggermente diverse.

PREMESSA

Prima di analizzare nello specifico la disciplina giuridica della materia, è bene chiarire sommariamente alcuni punti fondamentali per una chiara esposizione dell'argomento.

Con *clausola di salvaguardia* si intende una previsione legislativa alla quale le autorità nazionali possono ricorrere per bloccare "in extremis", cioè dopo la necessaria autorizzazione, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto (in questo caso contenente OGM) ritenuto pericoloso.

Con l'attivazione di tale clausola si dà luogo ad una serie di consultazioni fra la Commissione CE, le autorità nazionali, il produttore, gli organismi che sono intervenuti nella procedura di valutazione della conformità e tutte le parti interessate. Al termine della procedura, la Commissione dovrà decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un uguale livello di protezione all'interno della Comunità.

Se le misure verranno ritenute giustificate, la Commissione informerà gli Stati membri affinché prendano sul loro territorio i provvedimenti necessari per assicurare un livello equivalente di protezione, altrimenti inviterà lo Stato che le ha adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul suo territorio. Qualora lo Stato non adempia, la Commissione potrà adire la Corte di Giustizia delle Comunità Europee contro il Paese membro per inadempimento degli obblighi imposti dal Trattato.

L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA

LA DIRETTIVA 90/220/CEE

La Direttiva 90/220/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati rappresenta il primo provvedimento comunitario che disciplina la materia degli OGM, ed è stata recepita nel nostro Paese con il d.lgs.92 del 3 aprile 1993¹.

La normativa europea è basata sull'assunto che il rilascio nell'ambiente di un organismo, con caratteristiche non presenti in natura, aumenti l'incertezza sul comportamento di tale organismo e sui suoi possibili effetti nell'ambiente². Per questo motivo si richiede una valutazione preventiva di rischio prima di ogni rilascio ambientale di OGM, e si dispone che nessun rilascio possa essere effettuato senza l'assenso preventivo di un'autorità competente.

Nel decreto si definiscono gli OGM come organismi il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto si verifica in natura, mediante incrocio o con la ricombinazione genetica naturale; si regola il rilascio deliberato a fini sperimentali e l'immissione sul mercato di prodotti contenenti o costituiti da OGM; si identifica il Ministero della Sanità (non ancora della Salute) come l'autorità competente chiamata a valutare i rischi prevedibili, immediati o futuri che gli OGM possono rappresentare per la salute umana, animale o per l'ambiente. A tale scopo il Ministero si avvale della Commissione Interministeriale di Coordinamento delle Biotecnologie, che a sua volta può richiedere pareri al Consiglio Superiore di Sanità e al Comitato Nazionale per la Biosicurezza e le Biotecnologie.

Chiunque intenda effettuare una emissione deliberata nell'ambiente di OGM deve fornire determinate informazioni sotto forma di notifica al Ministero della Sanità, a quello dell'Ambiente e deve informare i Ministeri rappresentati nella Commissione Interministeriale. Il Ministero della Sanità invia comunicazione di tutte le autorizzazioni concesse alle autorità regionali competenti per

¹ D.Lgs. 3 aprile 1993 n. 92, G.U. n. 78 del 3 aprile 1993, suppl. ord.

² G. D'AGNOLO, *Biotecnologia e produzione: cosa dice la legge*, Istituto Superiore di Sanità

territorio. Insieme alla notifica viene presentato lo SNIF (Summary Notification Information Format), che deve essere inviato alle autorità competenti degli altri Stati dell'UE.

Il Decreto Legislativo 92/93 contiene una **clausola di salvaguardia**, stabilendo all'art. 16 che:

“qualora sussistano motivi per ritenere che un prodotto immesso sul mercato in conformità del presente decreto costituisce un rischio per la salute umana o per l'ambiente, il Ministro della Sanità o il Ministro dell'Ambiente, in base ai poteri loro rispettivamente attribuiti dalle vigenti disposizioni, dispone con ordinanza di limitarne o di proibirne provvisoriamente l'uso e/o la vendita sul territorio nazionale. Tale decisione, che deve avere solide basi scientifiche, deve essere comunicata alla Commissione dell'UE ed agli altri Stati membri”.

Il testo dell'articolato italiano riproduce nella sostanza e nella struttura la formula contenuta nella direttiva che recepisce, la 90/220/CEE all'art.16

Articolo 16

*1. Se uno Stato membro ha un motivo valido di ritenere che un prodotto che è stato opportunamente notificato e ha ricevuto un consenso scritto ai sensi della presente direttiva costituisce un rischio per la salute umana o per l'ambiente, esso può limitarne o proibirne provvisoriamente l'uso e/o la vendita sul proprio territorio. Esso informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri di tale decisione e ne indica i motivi.
2. Una decisione è presa in merito entro tre mesi, in conformità della procedura di cui all'articolo 21.*

In entrambi i testi merita di essere sottolineato come la limitazione o la proibizione possano essere esclusivamente temporanei e provvisori, ma mentre manca un esplicito limite temporale nel decreto italiano, in quello comunitario vi è un termine massimo per la decisione della Commissione. Inoltre, quello che la direttiva indica semplicemente come “*un valido motivo*”, viene recepito nel provvedimento nazionale precisando che “*deve avere solide basi scientifiche*”.

IL REGOLAMENTO 258/97

Il regolamento varato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 27 gennaio 1997, direttamente applicabile negli stati membri, riguarda i nuovi prodotti e ingredienti alimentari che devono essere inseriti nel mercato³. Il provvedimento è volto ad evitare i rischi per la salute del consumatore, a far sì che questi non venga indotto in errore e che gli alimenti contenenti OGM non presentino o i aggi d un puentodi vi sti ntrizionalhe

Questa Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, varata il 12 marzo 2001, sostituisce la Direttiva 90/220/CE e rappresenta l'ultima evoluzione normativa in materia di Organismi Geneticamente Modificati.

Tale provvedimento, pubblicato in GUCE n.L106 del 17 aprile 2001, imponeva agli Stati membri di adeguare la propria legislazione in materia entro il 17 ottobre 2002. In realtà, a quella data 11 paesi dell'Unione (Francia, Lussemburgo, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Italia, Irlanda, Grecia, Spagna, Austria e Finlandia) non avevano ottemperato a quanto disposto e dunque la Commissione Europea, dopo una lettera di costituzione in mora, ha deciso di adire nei loro confronti la Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Secondo il Commissario europeo per l'Ambiente Margot Wallstrom, tale direttiva costituisce una delle legislazioni più avanzate e complete, a livello mondiale, in questo settore⁴. La ratio della norma va nel senso di rafforzare le precedenti disposizioni in materia di emissione nell'ambiente di OGM, con un atteggiamento più rigoroso e trasparente e creando un procedimento di autorizzazione più efficace ed efficiente. Fra le altre novità, merita di essere segnalata l'introduzione di nuovi e più particolareggiati principi di valutazione del rischio ambientale, l'obbligo di un monitoraggio successivo alla commercializzazione, l'obbligo di limitare le autorizzazioni iniziali degli OGM ad un massimo di dieci anni.

Analizzando l'articolato, troviamo la clausola di salvaguardia all'

Articolo 23

- 1. 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.

Lo Stato membro informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri circa le azioni adottate a norma del presente articolo e motiva la propria decisione, fornendo un nuovo giudizio sulla valutazione di rischi ambientali, indicando se e come le condizioni poste dall'autorizzazione debbano essere modificate o

⁴ *Europa news*, Università degli Studi di Urbino, n. 30, 22 luglio 2003

l'autorizzazione debba essere revocata e, se necessario, le nuove o ulteriori informazioni su cui È basata la decisione.

2. *Una decisione in materia è adottata entro 60 giorni, secondo la procedura di cui all'articolo 30, paragrafo 2. Per il calcolo del termine di 60 giorni non sono computati i periodi di tempo durante i quali la Commissione è in attesa di ulteriori informazioni eventualmente richieste al notificante oppure del parere di comitati scientifici da essa consultati. Il periodo di tempo durante il quale la Commissione è in attesa del parere del o dei comitati scientifici consultati non supera i 60 giorni.*

Il testo riprende la formula del 258/97 e precisa ulteriormente che le nuove o ulteriori informazioni devono essere divenute disponibili dopo la data della autorizzazione, oppure deve aversi una nuova valutazione di informazioni già disponibili, legata a nuove conoscenze scientifiche che la rendono possibile.

In tale caso, lo Stato membro non solo può sospendere temporaneamente la diffusione dell'OGM o del prodotto contenente OGM, ma deve porre in essere misure a carattere emergenziale, sia nella forma della cessazione dell'immissione in commercio sia quanto ad informazione del pubblico.

Altro dovere dello Stato membro è quello di informare la Commissione e gli altri Stati dell'Unione. La Commissione chiamata a decidere in materia si deve pronunciare entro giorni 60. In tale termine non sono computati i periodi in cui la Commissione stessa è in attesa di ulteriori informazioni eventualmente richieste, per un periodo massimo comunque non superiore ai 60 giorni.

IL DECRETO LEGISLATIVO 224/2003

La Repubblica Italiana ha recepito la direttiva di cui sopra con il Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 224, "Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati"⁵.

Tale provvedimento presenta la clausola di salvaguardia all'

Articolo 25

1. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministro della salute e il Ministro delle politiche agricole e forestali, per quanto

⁵ D. Lgs. 8 luglio 2003 n. 224, G.U.R.I. n. 194 del 22 agosto 2003 suppl. ord. 138

di rispettiva competenza, possono, con provvedimento d'urgenza, limitare o vietare temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, come tale o contenuto in un prodotto, qualora, dopo la data di autorizzazione, sulla base di nuove o ulteriori informazioni che riguardano la valutazione dei rischi ambientali o a seguito di una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, hanno fondati motivi di ritenere che detto OGM possa costituire un rischio per la salute umana, animale e per l'ambiente. Il provvedimento può indicare le misure ritenute necessarie per ridurre al minimo il rischio ipotizzato ed e' immediatamente comunicato dai Ministeri della salute e delle politiche agricole all'autorità nazionale competente. 2. L'autorità nazionale competente da' immediata comunicazione alla Commissione europea e alle autorità competenti degli altri Stati membri dei provvedimenti adottati ai sensi del comma 1, fornendo le relative motivazioni basate su una nuova valutazione dei rischi e indicando se e come le condizioni poste dall'autorizzazione devono essere modificate o l'autorizzazione stessa deve essere revocata. Dei predetti provvedimenti l'autorità nazionale competente da' idonea informazione al pubblico.

Quanto dunque al meccanismo nazionale di attivazione della clausola di salvaguardia possiamo notare il fatto che compete alternativamente ai Ministri dell'ambiente e tutela del territorio, della salute o delle politiche agricole e forestali, per quanto di rispettiva competenza.

I presupposti su cui il provvedimento si deve basare ricalcano in tutto e per tutto quanto disposto nella direttiva 2001/18/CE, e spetterà all'autorità nazionale competente l'informazione del pubblico.

IL CASO AUSTRIACO

Il 13 Marzo 2003, la Repubblica Austriaca ha reso noto, conformemente all'art.95, paragrafo 5 del Trattato CE, un progetto riguardante la legge regionale dell'Austria Superiore del 2002 sull'interdizione temporanea dell'utilizzo di OGM. Le misure sono accompagnate da studi scientifici che affermano la disponibilità di nuove prove scientifiche circa i rischi potenziali degli OGM e che suggeriscono l'interdizione generale degli organismi geneticamente modificati per proteggere l'ambiente e l'agricoltura.

Nel caso di specie, le disposizioni nazionali comunicate alla Commissione intendono vietare per tre anni l'impiego di sementi geneticamente modificate (autorizzate o meno) nell'Austria superiore, non essendo stato ancora risolto completamente il problema della coesistenza tra produzioni agricole OGM e OGM-free.

Il divieto in questione costituisce una deroga alla direttiva 2001/18/CE. Questa, da un lato, prevede una procedura di autorizzazione basata su una valutazione, caso per caso, dei rischi per la salute umana o per l'ambiente prima che un OGM possa essere rilasciato nell'ambiente o essere immesso sul mercato; dall'altro, consente agli Stati membri di invocare clausole di salvaguardia unicamente in relazione a specifici OGM che siano già stati autorizzati a livello comunitario.

L'art. 95, paragrafo 5, del trattato CE dispone che *“allorchè, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre delle disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente [...], 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”*.

Gli uffici della Commissione hanno analizzato il progetto austriaco, consultando anche l’Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare, e sono giunti alle seguenti conclusioni:

“le informazioni scientifiche contenute nel rapporto austriaco non forniscono nuovi dati che possano inficiare la validità della disposizioni relative alla valutazione del rischio ambientale previste nella direttiva 2001/18/CE né nuove prove scientifiche, in termini di rischi per la salute umana e per l’ambiente, che possano giustificare l’introduzione in questa zona dell’Austria di un divieto generale per quanto riguarda la coltivazione di sementi e materiali di propagazione geneticamente modificati, nel caso sia già stata ottenuta un’autorizzazione a tali scopi ai sensi della direttiva”. Con tale motivazione, la Commissione ha respinto la richiesta austriaca di introdurre le disposizioni nazionali.

IL DECRETO AMATO

E LA PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

1. I FATTI

La Repubblica Italiana, con decreto del 4 Agosto 2000, aveva stabilito una sospensione preventiva della commercializzazione e dell’utilizzo di prodotti provenienti da granturco geneticamente modificato. In seguito a quel provvedimento, la Monsanto Europe ed altre aziende del settore hanno impugnato il cosiddetto decreto Amato⁶ presso il Tar del Lazio, ritenendolo contrario al diritto comunitario. Il Tribunale Amministrativo della capitale si è quindi rivolto, per una serie di questioni pregiudiziali, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che ha deciso con sentenza il 9 settembre 2003.

Nel testo redatto dai giudici del Lussemburgo si può leggere, fra l’altro, che se uno Stato membro ha fondati motivi per sospettare che dalla presenza di OGM (in quel caso residui di proteine transgeniche) in un prodotto possano derivare rischi per la salute umana, può limitarne provvisoriamente o sospenderne la commercializzazione e l’utilizzo sul suo territorio.

La Corte UE ricorda inoltre che il regolamento comunitario sui nuovi prodotti alimentari ha la duplice finalità di garantire il funzionamento del mercato interno di questi prodotti e di tutelare la salute pubblica. Come conseguenza, l’eventuale “procedura semplificata” non deve in alcun caso

⁶ DPCM 4 agosto 2000, GURI 8 agosto 2000 n. 184, p. 9

trasformarsi in un indebolimento delle norme di sicurezza. In virtù della cosiddetta “clausola di salvaguardia” uno Stato membro può dunque **a titolo preventivo** prendere provvedimenti restrittivi.

Ciò non di meno, l’adozione di tali misure deve essere basata sulla dimostrazione dell’esistenza di rischi per la salute, “ma in tal caso le misure non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Lo Stato deve basarsi su indizi precisi e non su ragioni aventi un carattere generico”.

In questo passaggio si può leggere una linea rigorosa rispetto ai presupposti su cui si basava il decreto italiano. Infatti, il criterio per la legittimità del provvedimento deve essere la presenza di dati scientifici su eventuali rischi per la salute umana ed animale derivanti dal consumo del prodotto (nel caso di specie, quattro tipi di mais geneticamente modificato).

2. LE BASI DEL DECRETO

E’ bene a questo punto precisare su quali presupposti si basava il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2000 sulla “Sospensione cautelativa della commercializzazione e dell’utilizzazione di taluni prodotti transgenici sul territorio nazionale, a norma dell’art. 12 del regolamento (CE) n. 258/97”.

Gli elementi ritenuti sufficienti per rendere necessaria una sospensione della commercializzazione e dell’utilizzazione degli OGM, in attesa delle necessarie verifiche, erano:

1. esposto di una associazione ambientalista sul ricorso alla procedura semplificata per l’immissione in commercio di alcuni prodotti transgenici;
2. la richiesta disattesa di una revisione dell’accertamento circa l’assenza di rischi;
3. due pareri dell’Istituto Superiore di Sanità che auspicano ricerche mirate ed approfondite;
4. l’opinione secondo cui la conclusione che non risultassero rischi per la salute umana ed animale connessi ai prodotti oggetto del provvedimento fosse stata raggiunta in un contesto da cui emergono carenze nella procedura di accertamento di assenza di rischi;
5. la carenza di elementi informativi richiesti dalle autorità italiane con riferimento agli effetti degli OGM sulla salute dei consumatori

3. REAZIONI ALLA SENTENZA

A seguito della sentenza, si è verificata una situazione molto particolare, dal momento che apparentemente risultavano soddisfatte tutte le parti.

I legali della Monsanto Europe, infatti, hanno dichiarato che la decisione della Corte di Giustizia Ue servirà a chiarire in modo “inequivocabile” che il decreto Amato “non ha basi legali”. Il criterio per la legittimità del provvedimento, ha osservato l’azienda, “sarebbe la presenza di dati scientifici su eventuali rischi per la salute umana ed animale derivanti dal consumo dei quattro mais geneticamente modificati in questione. Questi dati non solo non esistono ma sarebbero smentiti dalle stesse autorità italiane ed europee”.

Al contrario, chi sosteneva la legittimità del decreto Amato, fra cui numerose associazioni ambientaliste, legge la sentenza da una prospettiva radicalmente diversa. Da questa posizione si sostiene che la clausola di salvaguardia è un’espressione specifica del principio di precauzione e permette di adottare misure di tutela preventiva senza attendere che l’effettività e la gravità dei rischi siano pienamente dimostrate.

Il punto nodale della questione, quindi, è rappresentato da quali debbano essere i dati scientifici che devono costituire il fondamento dei provvedimenti nazionali ex art. 23 della Direttiva 2001/18/CE e normative nazionali di recepimento.

4. LA SENTENZA

Vediamo quindi con maggiore attenzione il testo della sentenza emanata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee⁷.

Nonostante il carattere provvisorio di tali misure, e “*ancorché esse rivestano un carattere preventivo, possono essere assunte solamente se **fondate su una valutazione dei rischi** quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, che dimostrino che tali misure sono necessarie a garantire[...]che i nuovi prodotti alimentari non presentano rischi per il consumatore*”.

Inoltre, sempre secondo i giudici del Lussemburgo, i motivi invocati dallo Stato membro non devono avere carattere generico, e lo Stato interessato “*adempie all’onere della prova se si*

⁷ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 9 settembre 2003, c-236/01, Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri vs Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri

basa su **indizi** tali da rivelare l'esistenza di un rischio specifico che potrebbe essere generato da tali nuovi prodotti alimentari”.

Continuando a scorrere la sentenza, si legge che “Secondo la giurisprudenza della Corte, dal principio di precauzione deriva che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive **senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate** la realtà e la gravità di tali rischi”. “Pertanto, - prosegue la sentenza - possono essere adottate misure di tutela in conformità all'art. 12 del regolamento n. 258/97, interpretato alla luce del principio di precauzione, ancorché la realizzazione di una valutazione scientifica dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, si riveli impossibile a causa dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili”.

Concludendo, “Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità nazionali riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare che siano offerti sul mercato nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana”.

Analizzando nel dettaglio quanto disposto dalla Corte, è il caso di soffermarsi sul concetto giuridico di “indizio”, ed in questo ci soccorre la dottrina penalistica e processual-penalistica, ed in particolare il Cordero⁸.

“Indizio” è infatti un vocabolo equivoco che deriva da “indico” (“indicare est manifestare, detegere, patefacere”). Si può evidenziare un significato ampio, in cui equivale a “qualunque segno”, ma è ovviamente troppo generico. Talvolta, invece, “indizio” significa conclusioni più o meno probabili su qualche cosa, comunque ottenute.

Passando al significato tecnico moderno, l'indizio, sostiene Forcellini, “est signum, argumentum”, quindi argomento induttivo o, meglio, il dato sensibile su cui formuliamo tale argomento. Allo stesso modo, Carpzov lo definisce “argumentum...demonstrativum seu indicativum”.

In realtà però i segni univoci sono piuttosto rari e spesso un indizio apre varie ipotesi.

In questo senso gli indizi precisi richiesti da Corte di Giustizia dovrebbero essere qualcosa meno che certezze, ma in grado di garantire comunque un livello di precisione e gravità tale da giustificare la misura restrittiva.

⁸ F. CORDERO, *Procedura penale*, sesta edizione, Giuffrè, Milano 2001, pag. 577 - 583

Altro punto che merita alcune riflessioni è la necessaria “valutazione dei rischi, quanto più possibile completa”.

Non si può non notare l’evidente antitesi fra una adeguata valutazione dei rischi connessi all’introduzione di OGM nell’ambiente e il carattere precauzionale che l’intervento sospensivo deve necessariamente avere. In particolare, i tempi di una valutazione completa ed approfondita mal si conciliano con il carattere che potremmo definire di necessità ed urgenza che probabilmente caratterizzerà il provvedimento nazionale di limitazione, che avrà l’obbiettivo di intervenire prima che l’introduzione in commercio si completi o assuma proporzioni tali da cagionare danni all’ambiente o alla salute umana e/o animale.

Al di là di questa prima questione, si può rilevare che l’esigenza di una adeguata valutazione solleva tutta una serie di problemi connessi alla procedimentalizzazione e a ciò che questa comporta. Sarà infatti necessario svolgere questa fase con tutti gli elementi e le garanzie che caratterizzano il procedimento amministrativo, dall’avviso di avvio del procedimento, alla possibilità di partecipazione procedimentale che deve essere riservata alle parti, al diritto di accesso in generale.

Sulla base del principio di precauzione ed in conformità alla giurisprudenza della Corte stessa, le misure restrittive possono essere adottate senza dover attendere che la realtà e la gravità dei rischi siano “esaurientemente dimostrate”. E’ proprio sull’interpretazione di questo passaggio in connessione col concetto di indizio, emerge l’ambiguità del testo. Qualora la valutazione dei rischi sia incompleta a causa dell’insufficienza dei dati scientifici disponibili, le misure come il decreto Amato, sono comunque giustificabili in un’ottica precauzionale.

D’altra parte, una “esauriente dimostrazione” dei rischi risulta attualmente impossibile, allo stato delle conoscenze scientifiche. Una realistica valutazione, corroborata da studi e ricerche scientifiche, sarà probabilmente possibile solo fra alcuni anni, visto che gli eventuali effetti nocivi per la salute umana dei prodotti contenenti OGM non sarebbero certamente istantanei, ma si manifesterebbero in seguito a consumo protratto o comunque dopo un periodo di tempo di anni.

Alla luce di quanto osservato, ed in particolare rileggendo le premesse del DPCM 4 agosto 2000, non sembrerebbe che le autorità italiane abbiano indicato “nuove informazioni” o una “nuova valutazione di informazioni già esistenti”, come richiesto all’art. 12 del regolamento 258/97 allora vigente. La Corte ritiene tuttavia legittimo un simile provvedimento qualora basato su una

valutazione dei rischi che riveli “indizi precisi” di rischi per la salute connessi all’introduzione di OGM nell’ambiente.

BIBLIOGRAFIA E FONTI

ELIO CASSETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002

FRANCO CORDERO, *Procedura penale*, sesta edizione, Giuffrè, Milano 2001, pag. 577 – 583

G. D’AGNOLO, *Biotecnologia e produzione: cosa dice la legge*, Istituto Superiore di Sanità

Europa news, Università degli Studi di Urbino, n. 30, 22 luglio 2003

D.Lgs. 3 aprile 1993 n. 92, G.U. n. 78 del 3 aprile 1993, suppl. ord.

Regolamento 258/97, G.U.C.E. n. L.433 del 14 febbraio 1997

DPCM 4 agosto 2000, GURI 8 agosto 2000 n. 184, p. 9

D. Lgs. 8 luglio 2003 n. 224, G.U.R.I. n. 194 del 22 agosto 2003 suppl. ord. 138

Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 9 settembre 2003, c-236/01, Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri vs Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri