

La legittimità delle limitazioni statali agli alimenti OGM alla luce del principio di precauzione

di Simone Pitto

Title: The legitimacy of national restrictions to the commercialization of OGM products in the light of the precautionary principle

Keywords: OGM products; precautionary principle; food safety

1. – Con la sentenza in commento, la Corte di Giustizia, nel decidere su una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Udine con decisione del 10 dicembre 2015, ha affermato importanti principi in merito alle modalità di operatività del principio di precauzione nel commercio alimentare, con particolare riferimento alla coltivazione e alla commercializzazione di prodotti OGM potenzialmente nocivi per la salute dell'uomo.

La Corte, inoltre, ha avuto modo di fornire rilevanti indicazioni sul margine di discrezionalità degli Stati membri per l'adozione, nei rispettivi ordinamenti, di misure provvisorie di limitazione alla coltivazione di determinati prodotti alimentari e mangimi, anche laddove la Commissione europea non ritenga sussistere rischi per la salute.

2. – Il giudizio da cui è originata la pronuncia pregiudiziale aveva ad oggetto l'accertamento della responsabilità penale di alcuni imprenditori agricoli, accusati di aver coltivato una varietà di mais geneticamente modificato, conosciuto come MON810, la cui coltivazione era stata vietata in Italia dal 2013.

Occorre premettere che l'importazione e l'immissione in commercio della predetta qualità di mais era stata autorizzata dalla Commissione Europea già a partire dalla decisione del 22 aprile 1998, in virtù della direttiva 90/220/CEE del Consiglio, che disciplinava l'inserimento nel mercato e nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.

Alcuni Stati membri, fra i quali la Francia e l'Italia, nutrivano, tuttavia, diversi dubbi circa il possibile impatto nocivo sulla salute umana di tale variante di granturco geneticamente modificato, alla luce di alcuni recenti studi scientifici.

Sulla scorta di tali dati, nell'aprile del 2013, il governo italiano aveva chiesto alla Commissione di attivare le misure d'emergenza previste dall'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 – recante la disciplina della circolazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul territorio dell'Unione – e vietare la coltivazione di tale tipologia di mais geneticamente modificato.

A sostegno della richiesta le autorità italiane fornivano alcuni studi scientifici del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) e dell'Istituto

Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) attestanti presunti effetti nocivi di tali prodotti sulla salute umana.

La Commissione, tuttavia, non riconosceva la sussistenza dell'urgenza necessaria ad adottare le misure di cui al regolamento CE 178/2002 e si limitava ad incaricare l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (di seguito, per brevità anche "E.F.S.A.") di valutare la sussistenza di prove scientifiche a sostegno della pericolosità dei MONS810.

A seguito del rifiuto della Commissione di adottare i richiesti provvedimenti d'urgenza ed in pendenza dell'esito della valutazione dell'EFSA, l'Italia, con il D.M. del 12 luglio 2013 del Ministro della Salute, di concerto con il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali ed il Ministero dell'Ambiente, decideva di limitare la coltivazione e l'immissione in commercio sul territorio nazionale dei MONS810, fino all'adozione di misure d'urgenza da parte della Commissione e comunque non oltre i diciotto mesi dalla data del decreto ministeriale.

Nella vigenza del divieto – anche al fine di garantirne l'effettività – era stata inoltre introdotta, all'art. 4, par. 8, del decreto legge del 24 giugno 2014, un'ipotesi speciale di delitto per chiunque avesse violato *"i divieti di coltivazione introdotti con atti adottati, anche in via cautelare, ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002"*.

Successivamente, peraltro, le misure provvisorie di divieto di coltivazione erano state ulteriormente prorogate dal Decreto del Ministro della Salute del 22 gennaio 2015.

Si colloca in questo quadro il giudizio *a quo*, nel quale alcuni imprenditori agricoli friulani erano imputati per aver violato il suddetto divieto di coltivazione e seminato mais transgenico MONS818 nei propri terreni.

3. – Nell'ambito di tale giudizio, il Tribunale di Udine, dubitando della conformità delle preclusioni della disciplina italiana, di cui al DM 12 luglio 2013, al diritto dell'Unione europea, proponeva domanda di pronuncia pregiudiziale *ex art. 267 del TFUE* alla Corte di Giustizia, in relazione a quattro questioni:

- (1) se, a fronte della richiesta di uno Stato membro come quella dell'Italia, la Commissione sia obbligata ad adottare le misure d'emergenza di cui all'art. 53 del regolamento n. 178/2002, anche laddove non ritenga l'esistenza di rischi per la salute umana rispetto a certi alimenti e/o mangimi;
- (2) se, a seguito della valutazione contraria della Commissione all'adozione delle misure d'emergenza, lo Stato membro richiedente possa procedere autonomamente ad adottare misure d'emergenza provvisorie nel proprio ordinamento;
- (3) se, in particolare, le predette misure d'emergenza provvisorie di uno Stato membro possano essere adottate, in ottemperanza al principio di precauzione, anche in assenza della prova di un rischio grave e manifesto per la salute dell'uomo, animale o per l'ambiente nell'utilizzo di un alimento o mangime;
- (4) se, infine, ove la Commissione abbia espresso valutazione contraria e l'Agenzia per la sicurezza alimentare abbia confermato l'assenza della necessità di adottare misure d'emergenza, uno Stato membro possa mantenere vigenti le misure provvisorie d'emergenza precedentemente adottate una volta trascorso il periodo provvisorio di durata delle stesse.

La Corte, nell'affrontare le suddette questioni, premette, innanzitutto, una ricostruzione del quadro normativo rilevante in materia di circolazione di alimenti e mangimi.

Il *thema decidendum*, in particolare, ruota intorno all'interpretazione da attribuirsi all'art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003, recante la specifica disciplina eurounitaria per l'autorizzazione alla coltivazione e commercializzazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati, nel quadro della disciplina generale contenuta nel

Regolamento (CE) n. 178/2002 che ha fissato i principi fondamentali della legislazione alimentare dell'Unione e istituito l'E.F.S.A.

Invero, l'art. 34 poc'anzi richiamato, rubricato "*Misure d'emergenza*", consente l'adozione di una serie di misure emergenziali previste dagli artt. 53 e 53 del regolamento (CE) n. 178/2002 nel caso in cui:

- i. sia manifesta la sussistenza di un potenziale grave rischio per la salute umana, degli animali e dell'ambiente cagionato da prodotti autorizzati dal regolamento;
- ii. sorga, in alternativa, la necessità, anche a seguito di un parere dell'E.F.S.A., di sospendere o modificare un'autorizzazione relativa a prodotti contemplati dal regolamento.

Nello specifico, l'art. 53 del regolamento n. 178/2002 consente alla Commissione, in via autonoma o su richiesta di uno Stato membro, di adottare misure urgenti di sospensione, limitazione e regolazione delle modalità di immissione nel mercato di prodotti alimentari o mangimi provenienti da Stati membri o da paesi terzi (in tal caso con sospensione delle importazioni).

Anche l'art. 53 – come l'art. 34 del regolamento 1829/2003 – riconosce, peraltro, quale presupposto per procedere alle misure emergenziali, la presenza manifesta di un rischio grave per la salute umana prodotto da alimenti o mangimi.

Il successivo art. 54, inoltre, disciplina il procedimento per adottare possibili iniziative emergenziali da parte degli Stati membri. Laddove, infatti, a fronte di una segnalazione ufficiale di uno Stato membro alla Commissione, quest'ultima determini di non adottare i provvedimenti di cui all'art. 53, lo Stato membro richiedente può a sua volta adottare misure cautelari provvisorie nel proprio ordinamento.

In tal caso, tuttavia, lo Stato è tenuto a informare immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri.

La norma precisa, dunque, il carattere provvisorio e straordinario delle misure che gli Stati possono adottare anche a fronte dell'inerzia della Commissione. Tali caratteristiche si evidenziano altresì nell'ultimo comma dell'art. 54, in base al quale lo Stato membro può mantenere in vigore le predette misure cautelari "*fino all'adozione delle misure comunitarie*".

Una volta premessi i suindicati cenni al quadro normativo rilevante, la Corte passa dunque in rassegna le diverse questioni, lasciando per ultima la terza – evidentemente più delicata, tanto che quasi esclusivamente su tale questione si sono incentrate le conclusioni dell'Avvocato Generale Michal Bobek – e analizzando congiuntamente la seconda e la quarta questione.

4. – Quanto alla prima questione, invece, la Corte adotta una risposta piuttosto schematica: il dubbio del rimettente riguardava l'obbligo della Commissione di adottare le misure d'emergenza di cui all'art. 54 del regolamento 178/2002 ogni volta in cui fosse informata ufficialmente da uno Stato membro ed anche nel caso in cui non vi fosse un rischio manifesto per la salute umana rappresentato da un determinato prodotto.

La Corte, al riguardo, si limita a rilevare come l'ambito di discrezionalità della Commissione nell'adozione di tali misure sia limitato, dall'art. 34, alla sola presenza di un grave e manifesto rischio per la salute umana, degli animali o dell'ambiente. Detto rischio rappresenta, dunque, l'unico limite che la Commissione è tenuta a rispettare, essendo invece irrilevante la richiesta di uno Stato membro circa l'adozione di tali misure.

Pertanto – conclude la Corte – ove la Commissione non ritenga sussistente tale rischio, può legittimamente astenersi dall'adottare le misure d'urgenza.

5. – La seconda e la quarta questione vengono affrontate congiuntamente nella motivazione, ove aventi entrambe ad oggetto, in sostanza, il margine di discrezionalità

di cui godono gli Stati membri da un lato, nell'adottare le misure d'emergenza nel proprio ordinamento a seguito dell'inerzia della Commissione e, dall'altro, nel mantenere dette misure in vigore e finanche prorogarle se provvisorie, fino a che la Commissione non adotti una decisione che ne imponga la proroga, la modificazione o l'abrogazione.

Quanto al primo profilo (questione n. 2) la sentenza riprende i consolidati precedenti giurisprudenziali che, a partire dalla sentenza Monsanto (C-58/10 - Monsanto e altri, depositata in data 8 settembre 2011), hanno affermato la possibilità degli Stati membri di adottare le misure emergenziali di cui all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, purché vengano da tale Stato rispettate le condizioni sostanziali e processuali indicate da tale articolo e dall'art. 54 del regolamento n. 178/2002.

Tra le condizioni procedurali, in particolare, secondo il precedente poc'anzi evocato vanno ricompresi gli obblighi dello Stato membro di:

- informare la Commissione della necessità di adottare le misure emergenziali;
- informare *immediatamente* la Commissione e gli altri Stati membri delle misure cautelari e d'urgenza adottate a livello nazionale a fronte dell'inerzia della Commissione. Per essere immediata, aggiunge la Corte, la comunicazione deve intervenire “*non oltre il momento dell'adozione delle misure urgenti*” (così anche nella sentenza Monsanto).

I requisiti sostanziali per la validità delle misure statali riguardano invece il permanere di un grave rischio per la salute umana, degli animali o dell'ambiente che deve risultare in modo manifesto ai sensi dell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003.

I suddetti obblighi procedurali erano stati peraltro rispettati dall'Italia, che aveva dapprima invitato la Commissione ad adottare le misure d'emergenza e, successivamente, aveva provveduto ad informare dell'adozione delle misure nazionali di cui al D.M. del 12 luglio 2013 del Ministro della Salute.

Quanto al secondo profilo (questione n. 4) la Corte sottolinea anzitutto come l'art. 54, paragrafo 3, nel regolare la durata nel tempo delle misure provvisorie adottate dagli Stati, permette che queste restino in vigore fino all'adozione delle misure dell'Unione europea. Tale previsione, osserva la Corte, consente allo Stato membro sia di mantenere tali misure nel proprio ordinamento, sia di prorogarle ove fossero state adottate per un periodo limitato.

Per giungere a tale conclusione, la Corte utilizza un argomento *a contrario*: la soluzione opposta – ossia l'impossibilità di mantenere o prorogare le misure nazionali – costituirebbe infatti un ostacolo “*alla gestione del rischio che gli alimenti o i mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo possono comportare per la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente*”.

L'elemento di rilievo di tale assunto, specie se confrontato con le conclusioni relative alla terza questione, pare essere la possibilità di uno Stato membro di adottare particolari misure nazionali limitative della coltivazione e circolazione di prodotti alimentari, a fronte del rischio di un pregiudizio alla salute.

Al riguardo la Corte, rifacendosi a quanto affermato nella sentenza Monsanto, precisa come al fine di eliminare le conseguenti disparità di trattamento nell'affrontare i rischi alla salute e promuovere l'uniformità del diritto dell'Unione, i giudici dei singoli Stati membri siano competenti a valutare la legittimità delle misure nazionali adottate ex art. 54 e possano (ovvero siano tenuti in caso di organi di ultima istanza) a promuovere una domanda pregiudiziale alla Corte ove nutrano dei dubbi circa la sussistenza dei relativi requisiti.

In definitiva, la Corte risponde alla seconda e alla quarta questione confermando che rientra nella legittima discrezionalità degli Stati membri mantenere in vigore ed eventualmente prorogare le misure d'emergenza imposte nei propri ordinamenti in base all'art. 54 del regolamento, purché siano rispettati i requisiti procedurali e permanga, sul piano scientifico, il rischio manifesto per la salute umana, elementi che potranno essere oggetto di valutazione da parte di tutti i giudici degli Stati membri.

Il nodo centrale della decisione si sposta dunque sul piano della valutazione del grado di rischio che consente l'adozione, da parte degli Stati, delle suddette misure, anche laddove le stesse abbiano un impatto significativo anche rispetto al mercato unico.

Invero, per comprendere tale grado di rischio occorre fare riferimento allo stato delle conoscenze scientifiche relative al prodotto o alla sostanza alimentare di riferimento ed è sotto questo profilo che si concentra la parte più interessante della decisione relativa all'operatività del principio di precauzione in materia alimentare.

6. – Con la terza questione, invero, il giudice del rinvio chiede alla Corte se l'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, interpretato alla luce del principio di precauzione, possa consentire agli Stati membri l'adozione di misure d'urgenza, anche in assenza dei presupposti di cui al medesimo articolo 34.

In altre parole, alla Corte di Giustizia viene chiesto di chiarire il modo in cui opera, in materia alimentare, il principio di precauzione rispetto al requisito della sussistenza di un grave rischio per la salute umana, degli animali o dell'ambiente.

Secondo la tesi difesa dalle autorità italiane, in particolare, i predetti requisiti dovrebbero essere interpretati alla luce del principio di precauzione, posto che lo stesso ispira l'intera disciplina del regolamento 1829/2003.

Da tale premessa, sempre secondo tale tesi, si dovrebbe desumere la possibilità di un "allentamento" di tali requisiti e la facoltà di uno Stato membro di adottare misure d'emergenza provvisorie, fondate sul principio di precauzione, anche in assenza del requisito di un grave e manifesto rischio di cui all'art. 34.

Per affrontare la questione la Corte premette, innanzitutto, alcune considerazioni preliminari sul principio di precauzione e sulla sua operatività.

7. – Invero, nel diritto dell'Unione il principio di precauzione trova ampio spazio in diversi settori normativi, quali ad esempio la materia ambientale, ai sensi dell'art. 191, par. 2 del TFUE che lo codifica quale principio fondante della politica europea in materia ambientale.

Detto principio ha trovato ampio sviluppo proprio nel diritto dell'ambiente sia in ambito internazionale (cfr. ad es. il principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992) sia in ambito eurolunitario (il principio è citato fra l'altro all'art. 191 del TFUE) ma, in termini generali, rappresenta un principio normativo tipico della società del rischio. Esso, infatti, prescrive alle autorità pubbliche l'obbligo di seguire una generale regola di prudenza nell'emanare politiche normative in settori caratterizzati da rischi non esattamente identificati ovvero da un'incertezza delle conoscenze scientifiche.

Sulla base di tale premessa generale, il principio di precauzione impone l'adozione di misure preventive per impedire tutti i possibili pregiudizi derivanti dai diversi fattori di rischio e difficili da definire precisamente in ragione dell'alta tecnicità ovvero scientificità della materia.

Per i fini che maggiormente interessano in questa sede, in materia di legislazione alimentare il principio di precauzione trova un importante riconoscimento all'interno del regolamento n. 178/2002, il quale stabilisce i principi fondamentali della legislazione alimentare europea. In particolare, il Considerando 20 del regolamento impone un uso del principio di precauzione volto a tutelare la salute dei cittadini dell'Unione, anche tramite l'introduzione di ostacoli alla libera circolazione degli alimenti fra gli Stati membri. Il successivo considerando 21, inoltre, specifica il ruolo del principio rispetto alle situazioni di incertezza sul piano scientifico con potenziali rischi per la vita e la salute degli individui. In tali casi, infatti, proprio il principio di precauzione *"costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità"*.

Con specifico riferimento agli organismi geneticamente modificati (OGM), la direttiva n. 2001/18 CE menziona in diverse disposizioni il principio di precauzione quale principio di riferimento della materia ed il sopra ricordato regolamento n. 1829/2003, pur non menzionandolo espressamente, pare recepirlo in diverse disposizioni anche grazie al richiamo alla direttiva 2001/18.

Un altro importante riferimento nel diritto derivato al principio di precauzione si riscontra all'art. 7 del regolamento 178/2002, di particolare rilevanza nel caso *de quo*, ove menzionato quale possibile fondamento alternativo all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 per le misure d'emergenza rivendicate dall'Italia.

L'art. 7, rubricato "*principio di precauzione*" ed inserito nella sezione dedicata ai principi fondamentali della legislazione alimentare, consente l'adozione, da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri, di misure provvisorie di gestione del rischio necessarie a garantire un elevato livello di tutela della salute anche eventualmente apportando restrizioni al commercio di beni.

Presupposti per l'adozione di tali misure sono in particolare: la necessità di garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, obiettivo primario del regolamento come evidenzia il considerando n. 2. Detta delimitazione comporta altresì l'impossibilità di adottare le predette misure per perseguire obiettivi diversi da quello della promozione della salute. In secondo luogo, la sussistenza di un grado d'incertezza sul piano scientifico circa la possibile sussistenza di effetti dannosi per la salute, derivanti da un determinato prodotto, alimento o mangime. Sotto questo profilo la Corte nella decisione in commento riprende alcuni suoi precedenti nei quali aveva avuto modo di specificare come il grado d'incertezza richiesto per attivare la norma non possa limitarsi ad un'incertezza scientifica basata su mere supposizioni, ma sia necessaria la concreta, se pur non perfetta, identificazione dei potenziali effetti nocivi delle sostanze o degli alimenti indubbiati "sulla base dei dati scientifici disponibili più affidabili" (cfr. *ex multis* le sentenze del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia - C-333/08; del 19 gennaio 2017, Queisser Pharma - C-282/15; del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution - C-157/14, oltre alla sopra richiamata sentenza Monsanto).

Un ulteriore requisito contemplato dall'art. 7 riguarda la proporzionalità della misura. Sotto tale aspetto, la Corte aveva avuto modo di affermare in precedenti decisioni (in particolare nella sentenza 17 ottobre 2013, Schaible - C-101/12) come per essere proporzionata, la misura deve trovare un giusto equilibrio tra il livello elevato di tutela della salute quale obiettivo fondamentale della legislazione alimentare ed il corretto funzionamento del mercato interno, il quale non deve subire eccessive ed ingiustificate compressioni.

Si colloca in tale prospettiva anche l'ultimo dei requisiti dell'art. 7 del regolamento, la provvisorietà delle misure di gestione del rischio, che rappresenta uno dei parametri utili a evitare un'eccessiva e non proporzionata limitazione del mercato. Il requisito della provvisorietà della misura si collega altresì al tema dell'attualità delle conoscenze e delle certezze scientifiche, ove richiede che si faccia riferimento ai dati scientifici più attuali disponibili al momento dell'adozione della misura, dati che potrebbero col tempo essere superati e richiedere un'implementazione ovvero una riduzione delle misure poste in essere.

Così la *ratio* delle misure di cui all'art. 7 può essere ricercata nella possibilità di adottare misure precauzionali provvisorie, fondate su un potenziale rischio per la salute, in attesa di ulteriori e più puntuali informazioni scientifiche utili a provvedere ad una più corretta valutazione del fattore di rischio.

Conseguentemente, al ricorrere dei suddetti requisiti, il diritto dell'Unione consente l'adozione di misure emergenziali e provvisorie anche non basate su certezze scientifiche ma anche sulla mera impossibilità di escludere con certezza l'esistenza di un rischio attuale per la salute dell'uomo (cfr. punto 42 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale).

8. – Tornando al corpo della decisione in commento, la Corte, per affrontare la terza questione, premette una breve disamina circa il differente ambito di operatività delle misure provvisorie di gestione del rischio fondate sul principio di precauzione ai sensi dell'art. 7 del regolamento 178/2002 e delle diverse misure d'emergenza, su cui s'incentra il dubbio del Tribunale di Udine, disciplinate dall'art. 34 del regolamento 1829/2003.

Mentre le prime, infatti, riguardano la legislazione alimentare in genere e prescrivono l'esistenza di una situazione d'incertezza sul piano scientifico che possa giustificare l'adozione di misure provvisorie fondate sul principio di precauzione, le seconde impongono una regola specifica per l'adozione delle sole misure di cui agli artt. 53 e 54 del regolamento 178/2002, in relazione alla commercializzazione di prodotti autorizzati in base al regolamento 1829/2003, ossia limitatamente agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

Ciò premesso, dal diverso ambito di operatività e dalla diversa *ratio* delle due misure, discendono altresì diversi requisiti per la loro adozione. Tale aspetto appare particolarmente rilevante laddove, proprio sulla differenza tra i requisiti previsti per far luogo alle misure s'incentra la decisione della Corte circa la corretta interpretazione da attribuirsi all'art. 34 alla luce del principio di precauzione.

In particolare, se è vero che anche le misure di cui all'art. 54 del regolamento n. 1829/2003 debbono essere interpretate alla luce del principio di precauzione, quale principio fondamentale della legislazione alimentare, tale interpretazione non può tuttavia spingersi a lenire, ovvero eludere i diversi e autonomi requisiti previsti dall'art. 34 del regolamento 1829/2003 per l'adozione di misure d'emergenza in relazione al commercio di OGM.

La Corte sembra motivare questa conclusione anche alla luce del diverso grado di certezza scientifica relativo a possibili rischi per la salute che giustifica l'adozione delle due tipologie di misure.

Da un lato, infatti, le misure fondate sul principio di precauzione, ai sensi dell'art. 7 del reg. n. 178/2002, possono essere adottate laddove, a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti nocivi per la salute e permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico che non consente di identificare con precisione la natura e la portata dei diversi fattori di rischio. In tali situazioni il principio di precauzione impone, dunque, l'adozione di un approccio cautelativo che, sul piano normativo, si traduce nella possibilità di adottare misure provvisorie di gestione del rischio.

Dall'altro lato, l'art. 34 del regolamento 1829/2003 consente l'adozione di misure d'emergenza (quindi anche qualitativamente differenti dalle precedenti) ogni volta in cui risulti *“manifesto» che prodotti autorizzati da quest'ultimo regolamento possono comportare un rischio «grave» per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente”*. Questo diverso presupposto, specificato, quanto ai contenuti, dalla sentenza Monsanto richiamata dalla Corte, sussiste a ben vedere nel caso di presenza di seri rischi, da accertarsi sulla base di elementi fondati su dati scientificamente attendibili.

Conseguentemente, prosegue la Corte, deve escludersi che le misure di cui all'art. 34 possano essere adottate in virtù di rischi meramente ipotetici ed eventuali fondati su *“semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente”*.

Sussiste, dunque, una differenza nel grado di rischio che giustifica l'adozione delle une e delle altre misure d'urgenza e tale differenza, in conclusione, comporta l'impossibilità di un'interpretazione dell'art. 34 alla luce del principio di precauzione atteso che tale ricostruzione avrebbe come conseguenza un affievolimento del grado di rischio richiesto da tale norma per adottare le misure emergenziali.

Un profilo interessante da rilevare, anche se rimasto a margine del *decisum* riguarda la *ratio* della previsione di un differente grado di rischio per l'adozione delle due tipologie di misure.

Invero, la differenza nel grado di rischio pare doversi motivare (anche se nella sentenza in oggetto tale aspetto è appena accennato) in ragione della particolarità del sistema di autorizzazione alla circolazione dei prodotti OGM di cui al regolamento n. 1829/2003, rispetto alla legislazione alimentare generale cui si riferisce il principio di precauzione richiamato all'art 7 del regolamento n. 178/2002.

In particolare, l'art. 7 del regolamento n. 178/2002 trova applicazione nell'ambito dell'intero settore della legislazione alimentare eurounitaria e dunque anche in relazione a prodotti potenzialmente nocivi che non sono mai stati oggetto di alcuna procedura specifica di autorizzazione.

Per contro, nell'ambito della libera circolazione di alimenti e mangimi transgenici, il regolamento 1829/2003 prescrive, all'art. 4, il divieto d'immissione in commercio di un OGM in assenza del rilascio di un'autorizzazione a norma del regolamento ovvero in caso di mancato rispetto delle condizioni di autorizzazione. Per gli alimenti e i mangimi Ogm, dunque, sono previsti ulteriori e approfondite procedure e controlli tramite l'istituto delle autorizzazioni, le quali coinvolgono una pluralità di soggetti fra cui la Commissione, il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, istituito dall'articolo 58 del regolamento (CE) n. 178/2002 e le autorità competenti per materia dei diversi Stati membri.

Tali procedure, dunque, consentono di approfondire i controlli su tale particolare categoria di alimenti e mangimi considerati più sensibili quanto alla presenza di possibili fattori di rischio e, di conseguenza, di ridurre la possibilità di ripercussioni negative sulla salute degli individui dalla commercializzazione di tali alimenti.

Alla luce di tali argomenti, la terza questione viene risolta dalla Corte nel senso che il principio di precauzione in materia di legislazione alimentare, di cui all'art. 7 del regolamento 178/2002, deve essere interpretato nel senso che non consente agli Stati membri di adottare le misure di cui all'art. 54 del regolamento 178/2002, in assenza della sussistenza degli specifici requisiti sostanziali (e procedurali) di cui all'art. 34 del regolamento, ossia in assenza di un grave rischio per la salute umana risultante in modo manifesto.

9. – Fra le righe della conclusione della Corte pare potersi individuare un argomento che poggia sulla ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di evitare eccessive limitazioni al commercio di alimenti e mangimi ed il perseguimento della tutela della salute, finalità fondamentale perseguita dalla legislazione alimentare dell'Unione e dal principio di precauzione.

In tale prospettiva, un'anticipazione della soglia di rilevanza del rischio che può giustificare misure restrittive del commercio anche per alimenti Ogm – i quali, per essere commercializzati, hanno già affrontato un rilevante processo autorizzativo votato anche ad accertare l'assenza di rischi per la salute – potrebbe tradursi, con tutta probabilità, in un'eccessiva compressione del commercio di alimenti. Ciò a differenza del diritto dell'alimentazione generale, nell'ambito del quale la disposizione di cui all'art. 7 del regolamento n. 178/2002 ed il principio di precauzione ivi affermato, garantiscono la riduzione dei possibili rischi alla salute rappresentati dalla messa in circolazione di alimenti potenzialmente nocivi.

Al riguardo, senza negare l'obbligo di tenere presente il principio di precauzione anche per le misure di cui all'art. 54, come già affermato nella sentenza Monsanto richiamata nella motivazione, con la sentenza in commento la Corte sembra, tuttavia, aggiungere un elemento ulteriore in merito ad una certa specificità della legislazione in tema di OGM nel quadro complessivo della legislazione alimentare europea.

Anche detta specificità, invero, pare poter giustificare i diversi e autonomi requisiti previsti dall'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 alla luce delle caratteristiche particolari del commercio di alimenti transgenici, i quali devono, pertanto, rimanere fermi.

Dalle considerazioni che precedono si desume, dunque, l'impossibilità di un utilizzo interpretativo del principio di precauzione in relazione ai più stringenti limiti previsti dall'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 per l'adozione delle misure d'emergenza in materia di Ogm, le quali devono correttamente essere subordinate alla sussistenza di un rischio grave per la salute umana, risultante in modo manifesto, ossia alla luce di seri e consolidati dati scientifici a riprova.

Sotto tale ultimo profilo, anche nell'ottica delle implicazioni della sentenza in commento sugli Stati membri, appare interessante il richiamo operato dalla Corte all'obbligo dei giudici nazionali di verificare la legittimità delle misure nazionali eventualmente adottate dagli Stati membri ex art 34 reg 1829/2003, rispetto ai requisiti sostanziali e procedurali previsti dallo stesso art. 34 e dall'art. 54 del regolamento 178/2002 e, dunque, anche rispetto alla presenza di un sufficiente grado di rischio, idoneo a giustificare il ricorso alle misure emergenziali.