

**La regolamentazione degli organismi geneticamente modificati
e il principio di precauzione alla luce della sentenza
della Corte di giustizia UE, causa C-111/16***

di **Stefania Cavaliere** – *Dottore di ricerca e professore a contratto di legislazione del turismo,
Università degli studi di Bari*

ABSTRACT: The paper intends to analyse through the comment of the ruling of the EU Court of justice, 13/09/2017 (C. 111/16), the regulation of GMOs at European and national level and the interactions between environmental law, the right to health and the economy. Through the examination of national, European and international proceedings it will be explained how the interpretation (to be considered debatable) elaborated by the Court of Luxembourg concerning the application of the precautionary principle involves asymmetries and consequences of a certain importance in the relations between European law and domestic law, trying to find a possible composition of them. So, consequentially, contemporary law is to face a new challenge which is the need to find appropriate legal solutions so that scientific, technological and economic development does not limit fundamental rights.

SOMMARIO: 1. Aspetti rilevanti della sentenza della Corte di giustizia UE, causa C-111/16. – 2. Ambiente e salute nelle fonti nazionali, europee e internazionali. – 3. La disciplina giuridica degli OGM. – 4. Il principio di precauzione. – 5. Alcune riflessioni critiche.

1. Aspetti rilevanti della sentenza della Corte di giustizia UE, causa C- 111/16

La sentenza della Corte di giustizia UE causa C-111/16 del 13/09/2017¹ stabilisce che il divieto di coltivazione di prodotti geneticamente modificati (organismi OGM), già autorizzati dal

* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

¹ Con la sentenza della Corte di giustizia citata, si è annullato il divieto di coltivazione di mais MON 810, stabilito dal decreto ministeriale del 22/07/2013 (i fatti della citata sentenza riguardano il periodo compreso tra il 2013 e il

regolamento n. 1829/2003 o conformemente allo stesso, può essere deciso solo quando sia accertato che questi ultimi possano comportare un grave rischio per la salute umana, degli animali o per l'ambiente, affermando che la Commissione non è tenuta ad adottare misure di emergenza, quando le condizioni di cui sopra non siano manifeste. Il provvedimento giurisdizionale appena menzionato è di un certo interesse perché permette di svolgere alcune importanti considerazioni sul principio di precauzione, i diritti umani e il rapporto tra diritto dell'Unione e diritto interno. Le osservazioni che seguono, infatti, intendono indagare le interazioni tra diritto all'ambiente, diritto alla salute ed economia, approfondendo l'interpretazione elaborata dal Giudice di Lussemburgo circa l'applicazione del principio di precauzione e le possibili conseguenze (quasi sicuramente destinate a provocare reazioni non poco rilevanti) che da essa potrebbero derivare.

Tralasciando il dettaglio dei fatti concreti che hanno portato all'emanazione della sentenza *de qua*, occorre sottolineare come quest'ultima scaturisca da un rinvio pregiudiziale, richiesto *ex art.* 267 TFUE dal tribunale di Udine², avente a oggetto l'interpretazione dell'art. 34 del regolamento CE n. 1829/2003 e degli articoli 53 e 54 del regolamento CE n. 178/2002. Il primo dei due atti normativi europei menzionati riguarda la disciplina degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati mentre, il secondo, i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare.

L'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, in particolare, dispone che si adottino misure di emergenza come previsto dagli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002 quando sia manifesto che prodotti autorizzati dallo stesso regolamento o conformemente a esso possano comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, oppure quando alla luce di un parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione.

L'art. 53 prevede l'adozione di misure urgenti da parte della Commissione quando sia manifesto che alimenti o mangimi di origine eurounitaria o importati da un paese terzo possano comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente e gli Stati membri non possano adeguatamente affrontare la situazione³.

2014), divieto che, tuttavia, di recente è stato reintrodotta dalla Decisione della Commissione europea 2016/321 che ha autorizzato l'Italia a vietare tale coltura.

² Il rinvio pregiudiziale scaturisce dal procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato e Leandro e Luciano Taboga accusati di aver messo a coltura una particolare specie di mais geneticamente modificato in violazione della normativa nazionale che vieta tale coltivazione (decreto 12 luglio 2013 "Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento CE n. 178/2002, concernente la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810").

³ Le misure che può adottare la Commissione sono: 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; b) nel caso di alimenti o mangimi importati da un paese terzo: I) sospensione delle importazioni dell'alimento o del mangime in questione da tutto il paese terzo interessato o da parte del suo territorio ed eventualmente dal paese terzo di transito; II) determinazione di condizioni particolari per l'alimento o il mangime in questione in provenienza da tutto il paese terzo interessato o da parte del suo territorio; III) qualsiasi altra misura provvisoria adeguata.

L'art. 54, invece, prevede che uno Stato membro debba informare ufficialmente e immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri circa la necessità di adottare misure urgenti se la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53 e che lo stesso Stato possa adottare misure cautelari provvisorie valide fino all'adozione delle misure comunitarie. A tal scopo, l'art. 54.2, chiarisce che entro dieci giorni lavorativi, la Commissione sottopone la questione al Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali e, secondo una complessa procedura, adotta una decisione atta a prorogare, modificare o abrogare le misure cautelari provvisorie nazionali; inoltre, il paragrafo 3 dell'ultimo articolo citato stabilisce che lo Stato membro può lasciare in vigore le proprie misure cautelari provvisorie fino all'adozione delle misure comunitarie. Il giudice del tribunale di Udine, ponendo la questione pregiudiziale sull'interpretazione di tali disposizioni, in realtà, intendeva conoscere se l'Italia, emanando il decreto del 12 luglio 2013 che vietava la coltivazione del mais MON 810, avesse rispettato la normativa comunitaria sul principio di precauzione (principio che, come sarà approfondito in seguito, permette l'adozione di misure cautelari provvisorie quando vi è la possibilità, non la certezza, di effetti dannosi per la salute).

La Corte di giustizia, nella sentenza in oggetto, ha rilevato che, uno Stato membro, qualora la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53, ha tutto il diritto di adottare misure cautelari a livello nazionale e, nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 54 del regolamento n. 178/2002, mantenerle in vigore e anche rinnovarle, finché la stessa Commissione non prenda una decisione che ne imponga la proroga, modificazione o abrogazione. Il Giudice del Lussemburgo, tuttavia, precisa che nell'economia del sistema previsto dal regolamento appena menzionato e nell'ambito dell'obiettivo di evitare artificiali disparità nell'affrontare un rischio grave, la valutazione e la gestione di tale rischio competono, in ultima istanza, esclusivamente alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea, sotto il controllo della Corte al fine di realizzare l'uniformità del diritto dell'Unione.

La Corte, poi, si è pronunciata sulla facoltà per gli Stati membri di adottare misure di emergenza provvisorie basate sul solo principio di precauzione senza che siano soddisfatte le condizioni previste dal regolamento del 2003 (ovvero, come più volte precisato, senza che sia manifesto che i prodotti possano comportare un grave rischio per la salute umana, animale o ambientale). L'organo giudicante europeo, pur ammettendo la rilevanza di tale principio e asserendo che esso rappresenta la chiave interpretativa delle condizioni di cui sopra, ha sostenuto che quest'ultimo, nel caso specifico, non può essere interpretato eludendo o modificando, in particolare rendendole meno stringenti, le condizioni appena menzionate. Secondo il Giudice europeo, solo le misure provvisorie di gestione del rischio di OGM non ancora autorizzati possono essere adottate sul fondamento del principio di precauzione tal quale, mentre le misure (definite di emergenza) adottate ai sensi dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 nei confronti di OGM autorizzati dallo stesso regolamento sono soggette ai parametri dettati da tale norma.

Per la Corte, le espressioni "in modo manifesto" e "grave rischio", utilizzate dall'articolo 34 del regolamento del 2003, devono essere intese come riferite a un serio rischio che ponga a repentaglio con ogni evidenza la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente. Questo rischio deve essere

constatato alla luce di eventuali nuovi elementi (manifestatisi dopo l'autorizzazione) fondati su dati scientifici attendibili. Le misure di tutela, adottate in forza del predetto articolo 34, inoltre, non possono essere motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente, intuendosi tra le righe che l'obiettivo dell'organo giudicante è quello di evitare eccessive e superflue limitazioni alla libera circolazione degli alimenti, la quale sembra considerata una sorta di "*deus ex machina*" in grado di garantire la tutela della salute e dell'ambiente.

Tutto ciò mette in evidenza come l'analisi e l'interpretazione dei regolamenti richiamati nella sentenza *de qua* sia controversa, avendo fornito la Corte un'applicazione non del tutto convincente dei principi a fondamento della normativa europea in materia.

In sostanza e in via generale, dalla pronuncia emergerebbe che la proclamata evoluzione e affermazione nell'Unione dei diritti dell'uomo e, in particolare, la tutela dell'ambiente e della salute debbano essere posposte alle libertà economiche.

2. Ambiente e salute nelle fonti nazionali, europee e internazionali

Prima di analizzare la disciplina sugli OGM, è necessario inquadrare, seppur in maniera sintetica, il significato e il valore attribuito dall'ordinamento dell'Unione, dal diritto internazionale e dal diritto italiano, alla tutela della salute e dell'ambiente poiché entrambe, rappresentano aspetti imprescindibili della disciplina appena menzionata.

Nella civiltà attuale, che potrebbe definirsi tecnologica, l'uomo si è spesso dotato di conoscenze e, di conseguenza, anche di poteri così forti da provocare, in talune situazioni, pericoli sia per l'ambiente che per se stesso comportando una preoccupante vulnerabilità della natura. La cultura occidentale, difatti, ha sempre concepito quest'ultima come bene su cui operare ed agire utilizzando tutte le risorse per modificarla secondo i propri interessi.

A partire dagli anni '70 e, soprattutto, nel corso del decennio successivo, i seri danni causati dall'impatto dell'opera dell'uomo sull'ambiente e sull'ecosistema terrestre, nonché le conseguenti alterazioni dei naturali processi biologici legati al rapido sviluppo industriale conosciuto dai Paesi occidentali, hanno portato a un progressivo aumento di sensibilità nei confronti delle tematiche aventi a oggetto la salute della Terra e del genere umano ponendo in primo piano non trascurabili problemi politici, sociali, scientifici e giuridici. Tale presa di coscienza ha evidenziato l'inadeguatezza dei classici strumenti giuridici di protezione della salute collettiva, rilevando la necessità di elaborare una nuova "etica" e con essa nuove norme giuridiche più consone alla rinnovata sensibilità ecologica. A tal scopo sono state adottate Convenzioni e Trattati internazionali ed europei sull'ambiente⁴ che hanno considerato come prioritaria la necessità di arginare gli effetti

⁴ Ricordiamo tra i tanti documenti, La Dichiarazione di Stoccolma sull'Ambiente del 1972, il Protocollo di Montreal del 1989, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici di Rio de Janeiro del 1992, il Protocollo di Kyoto del 1997, il Protocollo di Cartagena del 2000, la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del

negativi dell'operato dell'uomo sulla natura per evitare di arrecare danno allo stesso genere umano e, quindi, anche alle generazioni future⁵ valorizzando, invece, i possibili aspetti positivi. Queste Carte, sebbene, frequentemente, composte da dichiarazioni generiche e piuttosto ambigue, si sono, comunque, dimostrate utili come esortazioni nei confronti degli Stati, tanto che la maggior parte di essi ha manifestato l'impegno a costruire una politica ambientale più compatibile con l'economia e ha riconosciuto l'importanza di proteggere la natura e l'ecosistema al fine di salvaguardare la salute e la qualità della vita di tutti i cittadini⁶.

Le interazioni giuridiche, ma anche fattuali, tra ambiente e salute umana, sono senza dubbio, indiscutibili, tanto che il concetto di ambiente (e quello di tutela di quest'ultimo) ha cominciato a svilupparsi proprio in quanto legato al diritto alla salute⁷, pur subendo, nel corso del tempo, una considerevole evoluzione data la sua complessa qualificazione giuridica⁸. Esso, attualmente, viene individuato in base a un apprezzamento valoriale, con la conseguenza che gli ordinamenti di solito,

2002. La politica dell'Unione in materia di ambiente risale al Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972 e si è poi evoluta attraverso l'Atto unico europeo (1987), il Trattato di Maastricht (1993), il Trattato di Amsterdam (1999) e il Trattato di Lisbona (2009) il quale tra i suoi obiettivi ha incluso quello di «combattere i cambiamenti climatici», senza dimenticare la Carta di Nizza e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

⁵ Su tali problematiche, G. LUCHENA, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, in F. GABRIELE, A. M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, 191 ss., il quale fa notare come la globalizzazione e lo sviluppo tecnologico hanno mutato profondamente l'approccio alle tematiche ambientali che, da una parte non possono essere circoscritte in limitati ambiti territoriali e, dall'altra, non possono non tenere conto del futuro e dei diritti delle generazioni future e in generale, R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2003.

⁶ Sull'evoluzione delle fonti sopranazionali e sulla tutela giurisdizionale offerta dalla Corte di Strasburgo in coordinamento con gli altri organi giurisdizionali (interni, comunitari e internazionali) riguardo la tutela dell'ambiente salubre, A. M. NICO, *La tutela dell'ambiente nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, in F. GABRIELE, A. M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, cit., 167 ss.

⁷ Per es. in Italia già nel T.U. del 1934 sulle leggi sanitarie, erano presenti norme che, anche se indirettamente, facevano riferimento alla tutela ambientale. La dottrina, tuttavia, ha evidenziato che, sebbene spesso i contorni tra ambiente e salute siano alquanto sfumati, il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente interessano ambiti diversi, il primo riguarda la persona umana, la cui salute va salvaguardata sia che la si consideri in senso collettivo che individuale e la seconda è rivolta principalmente alla conservazione dell'equilibrio ecologico. Per tali considerazioni, G. MASTRODONATO, *Il complesso rapporto tra salute, ambiente e impresa alla luce della giurisprudenza più recente*, in A. M. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, 625 ss.

⁸ Tra i primi a inquadrare gli aspetti giuridici dell'ambiente: M.S. GIANNINI, "Ambiente": *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, I, 15 ss., per il quale la nozione di ambiente inglobava la normativa e la dimensione naturalistica in aderenza alla nozione di paesaggio espresso dall'art. 9, Cost., la nozione di spazio in relazione alla protezione delle risorse ambientali correlate al degrado e all'inquinamento in genere, determinato dalle attività umane, ma, anche, la nozione di urbanistica in riferimento alla gestione del territorio; A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), vol. XXXI., in *Enc. dir.*, Milano, 1981, 503 ss., per il quale la nozione di "ambiente" era, principalmente, territorio e salute, ossia, la capacità di gestione dei due elementi tra interessi pubblici e privati al fine di conseguire sotto il profilo pratico risultati ed interessi in ambiente salubre; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, Milano, 1985, 32 ss., che, invece, inquadrò la nozione giuridica di ambiente in una concezione unitaria comprensiva dei vari aspetti.

nel definire la tutela dell'ambiente, non individuano cosa debba intendersi per il bene ambiente, ma semplicemente danno una valutazione relativa a un certo assetto di diritti e interessi umani⁹ che, in taluni casi, a prima vista, possono addirittura confliggere tra loro. Un esempio emblematico è rappresentato dalla libertà d'iniziativa economica, valore, *prima facie*, antitetico e in contrapposizione con la salvaguardia di ambiente e salute che, invece, l'Unione Europea ha cercato di conciliare con queste ultime.

In Italia, la tutela dell'ambiente, non menzionata in maniera espressa nella Costituzione del 1948¹⁰ e, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, prevista tra le materie di competenza esclusiva dello Stato nella versione novellata dell'art. 117, è senz'altro da considerare, come ha rilevato la Corte costituzionale¹¹, un diritto fondamentale della persona e si presenta come una nozione complessa e variegata¹². In essa convergono, oltre al diritto alla salute¹³, molti altri aspetti

⁹ In questo senso, G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 11 ottobre 2017, 37.

¹⁰ La tutela dell'ambiente, infatti, prima della riforma costituzionale del 2001, venne riconosciuta esplicitamente dalla Corte costituzionale sulla base dell'interpretazione congiunta dell'art. 9 e 32 della Costituzione.

¹¹ La Corte costituzionale ha espressamente evidenziato come la tutela dell'ambiente è da considerarsi a tutti gli effetti diritto fondamentale e interesse fondamentale della collettività (tra le prime sentenze, Corte cost. sentt. 24/06/1986, n. 151 e n.153 nonché sentt. 22/05/1987, n. 210 e 17/12/1987, n. 641).

¹² La definizione giuridica di "ambiente" viene introdotta per la prima volta nell'ordinamento italiano, indirettamente, perché inserita all'interno della definizione di "impatto ambientale", dall'art. 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente). Tra i numerosi contributi in materia, ricordiamo, senza pretesa di esaustività, P. GIOCOLI NACCI, *Costituzione e ambiente*, in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE, *Materiali di diritto costituzionale*, Bari, 1999, 224 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Amb. e Sv.*, 2007, 477 ss.; G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; L. R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. Giur. amb.*, Milano, 2009; S. NESPOR, B. CARAVITA, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. NESPOR, A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 99 ss.; M. CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 8 aprile 2009, 2, ss.; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova, 2012, 233 ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2014; R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano 2014, G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015; A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi) e (assenza di) principi fondamentali*, in A. M. NICO (a cura di) *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit., 535 ss; B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016.

¹³ La giurisprudenza sia italiana che europea ha sovente elaborato il diritto all'ambiente servendosi del diritto alla salute e del concetto di ambiente salubre. Tra le prime sentenze della Corte costituzionale ad affermare ciò, le già citate Corte Cost. sentt. nn. 210 e 641 del 1987. Relativamente alla Corte di giustizia europea ricordiamo, invece, la sentenza *Cassis de Dijon*, causa 120/78, considerata una sorta, se così si può dire, di sentenza apripista per il diritto dell'Unione nell'affermazione dell'interesse ambientale che emerge per il tramite del diritto alla salute, così, G. MASTRODONATO, *op. cit.*, 627. La nota sentenza stabilisce che possono essere giustificate alcune restrizioni alla libera circolazione delle merci solo in presenza di esigenze imperative tra cui la salute pubblica (punto 8 dei motivi per il giudizio). In seguito, la Corte di giustizia ha esplicitamente collegato la salute all'ambiente salubre affermando (sent. Commissione c.

di indubbio rilievo giuridico¹⁴, tra i quali, il miglioramento della qualità della vita, la difesa della qualità dell'acqua, dell'aria, dei fiumi, dei laghi, del cibo e dell'acqua potabile, la protezione dall'inquinamento acustico e dalla contaminazione del suolo, la lotta all'erosione del suolo, la desertificazione, la conservazione della flora, della fauna e del paesaggio¹⁵.

L'Unione Europea, da tempo, ha mostrato un certo interesse in materia di ambiente, tanto che già nel Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel lontano 1972, i capi di Stato (sulla scia della prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente) dichiararono la necessità di una politica comunitaria su tale tema, sottolineando l'opportunità di un programma d'azione per accompagnare l'espansione economica. L'allora Comunità, tuttavia, considerando il libero mercato un principio generale, emanò, verso la metà degli anni '70, le prime direttive su ambiente¹⁶ e salute, le quali sembravano perseguire un obiettivo più incline a evitare i limiti alla concorrenza scaturiti dalle diverse normative degli Stati piuttosto che dare la giusta rilevanza ai diritti dei cittadini. Solo più tardi negli anni '80, la Corte di giustizia cominciò a interpretare la normativa europea in maniera più favorevole alle istanze sociali. Il Giudice del Lussemburgo, attraverso un bilanciamento delle libertà economiche con il diritto all'ambiente, cominciò a scardinare il "valore assoluto" del mercato e a riconoscere che l'ambiente, essendo uno degli scopi essenziali della Comunità, poteva anche essere in grado di condizionare l'economia¹⁷.

L'Atto unico europeo conteneva un titolo sull'ambiente che diventò la base giuridica per una politica comune in tale settore, stabilendo azioni mirate alla tutela della qualità dell'ambiente, alla protezione della salute umana e all'uso razionale delle risorse naturali. I successivi Trattati hanno rafforzato l'impegno della Comunità a favore della tutela ambientale e attribuito un importante ruolo al Parlamento europeo nello sviluppo di una politica in tale settore. Il Trattato di Maastricht, poi, ha fatto dell'ambiente un settore della politica dell'UE, introducendo per esso la procedura di codecisione con voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il Trattato di Amsterdam ha, in seguito, prescritto l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione con il fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. La tutela dell'ambiente è anche prevista nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come la

Germania, causa C-361/88) che i valori guida di qualità dell'aria sono adottati al fine di proteggere la salute umana (come si evince dal punto 2 della massima).

¹⁴ L'ambiente, come riconosciuto dalle Corti europee e, in particolare, dalla Corte di Strasburgo è funzionale al godimento di altri diritti e spesso è stato anche collegato al diritto al rispetto della vita privata e familiare proprio perché non esiste un diritto all'ambiente (salubre) codificato dalla Convenzione. A tal proposito, A. M. NICO, *La tutela dell'ambiente nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo*, cit., 184 ss.

¹⁵ La Corte costituzionale ha, infatti, sottolineato che accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, concernenti anche interessi giuridicamente tutelati diversi. Si parla, a proposito dell'ambiente, come di materia trasversale nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni, v. Corte cost., sent. n. 12 del 2009, ma anche, tra le altre, sentt. nn. 378 del 2007, 104 del 2008, 407 del 2002, 222 del 2003.

¹⁶ Tra queste si ricorda, per es., la direttiva 75/439/CEE concernente l'eliminazione degli oli usati.

¹⁷ Corte di giustizia, sent., causa 240/1983, ADBHU.

realizzazione della politica ambientale dell'Unione europea è oggi assicurata dal titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, dagli artt. 191, 192 e 193, che attribuiscono una competenza di natura concorrente all'Unione.

Il rilievo assunto, nel corso degli anni, dall'ambiente nel contesto dell'Unione europea è, peraltro, oggi evidente e desumibile sia dal numero davvero ingente di atti di diritto derivato vincolanti (oltre 450 tra direttive, regolamenti e decisioni), sia dalla circostanza che, accanto al nucleo centrale di norme specificamente dedicate alla materia *de qua*, all'interno dei Trattati sono presenti diverse disposizioni riconducibili all'argomento in oggetto in ragione del principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE¹⁸. Nel 2013 il Consiglio e il Parlamento, inoltre, hanno adottato il 7° programma di azione per l'ambiente (PAA) valido fino al 2020, dal titolo "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta". Esso è basato su una serie di iniziative strategiche che incoraggiano la cooperazione tra gli Stati membri e incentivano la condivisione delle risorse al fine di realizzare nove obiettivi prioritari, tra cui: la protezione della natura; una maggiore resilienza ecologica; una crescita sostenibile, efficiente sotto il profilo delle risorse; nonché la lotta contro le minacce alla salute legate all'ambiente. Il programma sottolinea, altresì, la necessità di una migliore attuazione del diritto ambientale dell'Unione, di favorire gli studi scientifici, gli investimenti e una migliore integrazione degli aspetti ambientali in tutte le altre politiche. L'UE, per di più, ha svolto e continua a svolgere anche un ruolo essenziale nei negoziati internazionali in materia di ambiente, essendo parte di numerosi accordi ambientali che coprono un'ampia gamma di questioni, quali la protezione della natura e la biodiversità, i cambiamenti climatici e l'inquinamento transfrontaliero dell'aria e dell'acqua. In occasione della Conferenza sulle diversità biologiche che si è svolta a Nagoya nel 2010, per esempio, l'Unione ha aderito a un accordo su una strategia globale per arrestare la perdita di biodiversità entro il 2020, così come ha elaborato gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile (OSS) per tutti i Paesi che sono stati definiti nel corso della Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo sostenibile e ha aderito alla Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) del 2013, al Protocollo di Kyoto sul surriscaldamento globale del 1997 e al protocollo di Cartagena sulla biosicurezza del 2000. La tutela ambientale è stata, d'altra parte, riconosciuta anche dalla oramai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia la quale, più volte, ha avuto modo di precisare che essa costituisce uno degli scopi fondamentali della Comunità¹⁹ o, comunque, "scopo d'interesse generale comunitario"²⁰.

¹⁸ L'art. 11 TFUE (*ex art.* 6 TCE), nell'affermare nella c.d. "clausola trasversale" il principio di integrazione, sancisce che 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, seguendo in questo modo quanto affermato, nel contesto globale, durante la Conferenza di Johannesburg del 2002 interamente dedicata allo sviluppo sostenibile e nella Conferenza Rio del 2012.

¹⁹ Corte di giust., sent., causa 240/83, ADBHU.

²⁰ Corte di giust., sent., causa 302/86, Commissione delle Comunità europee/Regno di Danimarca.

Il diritto alla salute²¹, da considerare l'altra "faccia" della tutela dell'ambiente, comprende il miglioramento della qualità della vita da estendersi nei confronti di tutti gli elementi nocivi (quindi anche ambientali), responsabili di ostacolarne il reale godimento. La nozione di salute nel tempo, si è dimostrata essere una nozione polisemica e poliedrica, essendo capace di assumere vari significati nei diversi momenti storici e di differenziarsi al variare delle finalità politiche perseguite da uno Stato. Per questo motivo, con il passare degli anni, la nozione di salute si è evoluta e quest'ultima, da "bene" individuale (necessità del singolo di essere curato) ha cominciato a essere percepita come un "bene" collettivo (interesse della comunità ad avere individui sani e a vivere in un luogo salubre), con conseguente modifica del ruolo delle istituzioni nei suoi confronti, le quali dallo svolgere solo funzioni meramente assistenzialistiche hanno assunto in seguito precisi doveri di intervento.

La tutela della salute viene oggi definita a livello internazionale dall'Organizzazione mondiale della sanità come "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale non essendo più considerata solo come l'assenza di malattia o di inabilità", ma come una condizione di armonico equilibrio funzionale, fisico e psichico dell'organismo dinamicamente integrato nel suo ambiente. Si tratta di una definizione dalla quale si evince che il benessere fisico non è solamente una condizione statica, ma una situazione estremamente mutevole a seconda dei suoi rapporti con l'ambiente naturale e sociale, ormai divenuti parte integrante del concetto di salute.

L'art. 32 della Costituzione italiana che sancisce il diritto alla salute è da ritenersi, per il periodo storico in cui venne emanato, una norma innovativa tanto da essere sconosciuta negli ordinamenti costituzionali allora contemporanei. In essa sono contenute una molteplicità di significati, evincendosi il diritto all'integrità psico-fisica ed a vivere in un ambiente salubre, ma anche il diritto alle prestazioni sanitarie, alle cure gratuite per gli indigenti e il diritto a non ricevere trattamenti sanitari se non quelli di carattere obbligatorio volti a tutelare il singolo e la collettività, come avviene, per esempio, nel caso delle vaccinazioni o degli interventi effettuati per la salute mentale. La norma è volta a tutelare, immediatamente e senza alcuna necessità dell'*interpositio legis*, un diritto inviolabile e assoluto²², immediatamente tutelabile ed azionabile sia nell'ambito dei

²¹ Sul diritto alla salute, anche qui senza pretesa di esaustività, L. MONTUSCHI, D. VINCENZI AMATO, *sub art. 32*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 146 ss.; B. CARAVITA, *art. 32*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 215 ss.; M. LUCIANI, *Salute* (voce) in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991, 9 ss.; R. FERRARA, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 513 ss.; C. BOTTARI, *Il diritto alla tutela della salute*, in P. RIDOLA, R. NANIA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, 2001, 761 ss.; L. CHIEFFI (a cura di), *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, Torino, 2003; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006; P. ACCONCI, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, 2011; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 3/2013; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Torino, 2015.

²² La Corte costituzionale ha da subito affermato la primarietà e l'invulnerabilità di tale diritto. Tra le prime sentenze in materia, per es., sent. n. 88 del 1979.

rapporti con i poteri pubblici che nei confronti dei privati (da ritenere a tutti gli effetti diritto sociale). Il diritto alla salute, quindi, come diritto primario ha ormai un riconoscimento che si può definire “*multilevel*”. Invero, oltre alla Costituzione italiana e alle leggi dello Stato e delle Regioni, vi sono anche numerosi Trattati e documenti giuridici europei e internazionali²³ che danno grande rilievo alla tutela della salute. In ambito europeo, si possono citare gli artt. 3, 152 e 153 del Trattato sull’Unione europea, la Convenzione di Oviedo del 1997 (promossa nell’ambito del Consiglio d’Europa) sui “diritti dell’uomo e la biomedicina”, l’art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea²⁴, i cui testi concordano nel ritenere la salute bene primario dell’uomo e della collettività. L’art. 168 TFUE, inoltre, pone l’accento sull’importanza della politica sanitaria statuendo che, “nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche e attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana” e che l’Unione deve impegnarsi a sostenere gli Stati membri, favorendo la cooperazione tra essi con l’adozione di misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana. Il Parlamento europeo, inoltre, ha dato vita, nell’ambito della strategia sanitaria, a vari programmi di azione comunitaria tra cui il più recente, denominato «Salute per la crescita» interessa il periodo dal 2014 al 2020 ed è volto a promuovere la salute in Europa e a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri dell’Unione onde migliorare le politiche sanitarie per i cittadini, incentivando la condivisione delle risorse.

Tutte le Carte che si occupano di salute e di ambiente, sia quelle che sono costituite da dichiarazioni di principio, sia quelle caratterizzate da disposizioni cogenti, evidenziano come tali diritti attengano non solo al singolo uomo, ma soprattutto all’intera umanità presente e futura e sottolineano come gli stessi siano da considerare tra i valori più importanti da salvaguardare. La salute e l’ambiente, infatti, sono strettamente connessi alla vita e alla dignità umana, la quale impone che l’uomo, a differenza degli altri esseri viventi, non può mai essere considerato come un semplice mezzo, ma solo e sempre come un fine²⁵, così come si evince anche nella CEDU, dove, nel preambolo e soprattutto nell’art. 1, si pone in primo piano l’inviolabilità della dignità umana²⁶.

²³ Tra gli altri, l’art. 25, 1° comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, le disposizioni contenute nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, le raccomandazioni, le convenzioni e altri atti emanati dall’Organizzazione Mondiale della Sanità.

²⁴ L’art. 35 della Carta dei diritti prevede: “Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”. L’art. 3 invece prevede: “1. Ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica. 2. Nell’ambito della medicina e della biologia devono essere in particolare rispettati: il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge; il divieto di pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone; il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro; il divieto di clonazione riproduttiva degli esseri umani”.

²⁵ I. KANT, *Fondazione della metafisica dei costumi* nella traduzione di V. MATHIEU, Milano, 1994, 141. Per il noto filosofo la dignità è un valore senza prezzo e rappresenta il valore assoluto di ogni persona.

²⁶ F. POCAR, *Dignità – giustizia*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell’Unione europea*, Milano, 2002, 87 ss., sostiene che la dignità umana è un principio guida che non tollera eccezioni e che

3. *La disciplina giuridica degli OGM*

Occorre ora procedere a un breve esame della disciplina sugli OGM in cui convergono diverse “materie” tra cui la tutela della salute e dell’ambiente, le libertà economiche, ma, anche, la regolamentazione delle innovazioni scientifiche e tecnologiche, in modo da approfondire meglio le problematiche che emergono dalla sentenza della Corte di giustizia e che ci si è proposti di analizzare.

La (allora) Comunità Europea ha cominciato sin dai primi anni Novanta a dettare norme sugli OGM che hanno, però, causato non pochi problemi circa la loro attuazione nei singoli ordinamenti degli Stati membri, nonostante il diritto comunitario fosse all’epoca orientato a ricorrere prevalentemente a misure di armonizzazione invece che a singoli provvedimenti volti a disciplinare aspetti specifici della biosicurezza e del commercio degli OGM. L’esame delle fonti riguardanti questi ultimi evidenzia, invero, che la politica dell’Unione ha, il più delle volte, fatto riferimento alla fattispecie delineata nell’art. 114 TFU sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri con l’intento di eliminare o prevenire gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti Biotech²⁷ e senza regolare in maniera concreta gli aspetti concernenti la salute e l’ambiente.

costituisce un presupposto per l’applicazione di tutti gli altri diritti enunciati nella Carta. Sulla dignità nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Sul concetto della tutela della dignità umana nel diritto europeo, tra gli altri, M. OLIVETTI, *Art. 1. Dignità umana*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti*, cit., 38 ss.; P. F. GROSSI, *Dignità umana e libertà nella carta dei diritti fondali fondamentali dell’Unione Europea*, in M. SICLARI (a cura di), *I contributi allo studio della carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Torino 2003, 41 ss.; F. SACCO, *Note sulla dignità umana nel diritto costituzionale europeo* in S. PANUNZIO (a cura di) *I diritti fondamentali e le Corti europee*, Napoli 2005, 583 ss.; M. DI CIOMMO, *Dignità umana e Stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Bagno a Ripoli, 2010; A. RUGGIERI, *Dignità, versus vita?*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 1/2011; A. PIROZZOLI, *La dignità dell’uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli- Roma, 2012; V. BALDINI, *La dignità umana tra approcci teorici ed esperienze interpretative*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 2/2013.

²⁷ Sulla normativa europea relativa agli OGM, tra i tanti contributi, G.F. FERRARI, *Biotecnologie e diritto costituzionale*, in R. FERRARA, I. M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dall’ambiente*, Padova, 2003, 36, ss.; L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2004, 7 ss.; F. ROSSI DAL POZZO, *Profili comunitari e internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano 2005; M. VALLETTA, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Milano 2005; G. GALASSO, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino 2006; 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*, in *Teor. dir. e Stato*, 2008, 419 ss.; G. RAGONE, *L’Italia e la questione OGM alla luce della recente normativa UE*, in G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, in www.cesifin.it, Vol. I,

Le norme europee sugli OGM²⁸, pur facendo riferimento alla tutela della salute e dell'ambiente, sostanzialmente paiono emanate per dare attuazione alla libertà di impresa e alla libera circolazione delle merci. Questi aspetti rendono decisamente problematica e controversa la regolamentazione di tale materia poiché si rende evidente la necessità di un punto di equilibrio tra i diversi interessi in modo da evitare che la libertà di iniziativa economica non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale e, in particolare, recando danni sproporzionati all'ambiente. Come si è già avuto modo di illustrare, il regolamento CE n. 1829/2003 si occupa della normativa sugli alimenti e sui mangimi geneticamente modificati, mentre il regolamento CE n. 178/2002 dei principi e dei requisiti generali della legislazione alimentare. Entrambi i regolamenti, per loro espressa menzione, sono volti a garantire la tutela della vita e della salute dei cittadini dell'Unione, così come si legge anche in più punti del *considerando* e in molti articoli contenuti in essi.

Il *considerando* 1 del regolamento n. 1829/2003, al pari del *considerando* 1 del regolamento n. 178/2002, per esempio, afferma che un aspetto essenziale del mercato interno è la libera circolazione degli alimenti e dei mangimi sicuri e sani perché in tal modo si intende contribuire significativamente alla salute e al benessere delle persone, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici. Tale espressione, tuttavia, sembra evidenziare come il punto centrale dei regolamenti di cui sopra sia la libera circolazione degli alimenti sicuri e sani considerata da sola in grado di garantire la salute dei cittadini e la realizzazione dei loro interessi sociali e economici. In altre parole, lo scopo principale di queste norme pare essere la salvaguardia delle libertà economiche che sono fondamentali poiché dalle stesse (automaticamente?) discende la realizzazione degli altri diritti e libertà.

I rilievi appena illustrati, d'altra parte, vengono pure confermati, dalla dichiarazione presente nel numero 3 del *considerando* del regolamento del 2002²⁹ e nel paragrafo 4 del regolamento del 2003, dove si stabilisce che le differenze fra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali in materia di valutazione e autorizzazione degli alimenti e mangimi OGM devono essere evitate costituendo un ostacolo alla libera circolazione e causa di condizioni di concorrenza iniqua e disuguale.

Tomo II, 2016, Vol. I, Tomo II, 381 ss.; L. SALVI, *La "Ri-Nazionalizzazione" della disciplina degli OGM: luci e ombre della regolazione nell'Unione Europea*, ivi, 417 ss.

²⁸ Circa la vastissima bibliografia in materia, sottolineando che non è questa la sede per un esame sistematico di essa, tra i più recenti contributi, B. CARAVITA, *Il fondamento costituzionale della concorrenza*, in *Federalismi. it*, www.federalismi.it, aprile, 2017; T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 1/2016; E. LANZA, *Concorrenza, iniziativa economica e utilità sociale: spigolature su principi e limiti tra ordinamento europeo e Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pub. eur.*, 2016, 89 ss.; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 1/2014; E. GIANFRANCESCO, *Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Giur. cost.*, 2005, 2209 ss.

²⁹ Il n. 3 del *considerando* del reg. n. 178/2002 recita: "La libera circolazione degli alimenti e dei mangimi all'interno della Comunità può essere realizzata soltanto se i requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi non presentano differenze significative da uno Stato membro all'altro".

Queste riflessioni, quindi, fanno scaturire qualche perplessità circa la conformità dei regolamenti in oggetto alla politica ambientale proclamata dai Trattati europei e internazionali.

La Direttiva UE 2015/412 (di modifica della Direttiva 2001/18/CE e recepita dall'Italia con d. lgs. n. 227 del 2016) che regola l'emissione deliberata nell'ambiente di OGM, nonché l'immissione in commercio degli stessi come tali o contenuti in altri prodotti, invece, sembra mitigare la netta supremazia della libertà di circolazione. La stessa consente agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di un OGM sul proprio territorio anche dopo l'autorizzazione dell'Unione europea secondo i criteri del Regolamento del 2003, dichiarando al tempo stesso l'opportunità di "garantire agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare OGM nel loro territorio, senza conseguenze per la valutazione del rischio prevista dal sistema dell'Unione di autorizzazione degli OGM. e indipendentemente dalle misure che gli Stati membri che coltivano OGM sono autorizzati o tenuti a prendere a norma della direttiva 2001/18/CE..."³⁰. Nel *considerando* della Direttiva del 2015, poi, si evidenzia che attribuire questa scelta agli Stati membri può migliorare il processo di autorizzazione degli OGM e garantire la libertà di scelta dei consumatori, degli agricoltori e degli operatori in modo da favorire il corretto funzionamento del mercato interno.

In applicazione di tale Direttiva, il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro della salute, dopo il parere positivo della Conferenza Stato-Regioni, ha trasmesso alla Commissione europea le richieste di esclusione dall'ambito geografico italiano per sei tipi di mais geneticamente modificati (tra cui il MON 810) che sono state accettate dall'istituzione europea su richiamata con la Decisione 2016/302. Quest'ultimo atto ha nuovamente vietato la produzione di MON 810, ma, benché abbia in qualche modo risolto il caso specifico, ha lasciato aperte tutte le problematiche e le questioni sollevate che continuano a essere attuali poiché esse, quasi sicuramente, si riproporranno per eventuali altri tipi di OGM per i quali l'Italia volesse, magari in un futuro, vietarne la coltura ammessa in Europa.

4. Il principio di precauzione

Nella sentenza C-111/2016, la Corte di giustizia fornisce l'interpretazione da attribuire all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 e all'art. 54 del regolamento n. 178/2002 richiamando il principio di precauzione (fondamentale chiave di volta della materia *de qua*) che, a giudizio della stessa Corte, nel caso di colture già autorizzate dall'U.E., può essere applicato solo se integrato dai criteri dettati dal Regolamento del 2003. La precauzione è un concetto molto controverso, criticato da alcuni perché considerato un freno allo sviluppo e alla ricerca scientifica, enfatizzato, invece, da altri perché ritenuto un passo importante nel progresso etico, culturale, oltre che giuridico raggiunto

³⁰ N. 8 del considerando della Direttiva UE 2015/412.

dalla civiltà moderna. Esso costituisce indubbiamente uno dei cardini del diritto ambientale contemporaneo³¹ e rappresenta una sorta di ago della bilancia che indica quale interesse (tra la tutela dell'ambiente e della salute e la libertà di iniziativa economica) debba prevalere sull'altro.

Consacrato a livello sovrastatale³² e poi recepito dagli ordinamenti nazionali, il principio di precauzione, applicabile dai soggetti pubblici e non da quelli privati, si è imposto come fondamento del diritto ambientale europeo ed è stato recepito anche in altri settori del diritto a questo collegati. Secondo tale principio in cui si combinano aspetti relativi alla salute, all'alimentazione, alla scienza, alla tecnica e all'economia, basta la sola minaccia di un danno, anche in presenza di situazioni di incertezza scientifica e in assenza di una prova assoluta, perché si possa ricorrere all'adozione di misure cautelative che, tuttavia, devono essere giustificate con valutazioni

³¹ Sul principio di precauzione tra i tanti contributi, L. GIAMPIETRO, *Rassegna critica di giurisprudenza nazionale sul principio di precauzione*, in *Amb. & svil.*, n. 6/2016, 393 ss.; R. SAIJA, *Principio di precauzione, tutela della salute e OGM. Il potere di scelta dell'imprenditore e del consumatore tra libertà di iniziativa privata e retaggi autoritari*, in G. CERRINA FERONI, T. EDOARDO FROSINI, L. MEZZETTI, P. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, cit., Vol. I, Tomo II, 2016, 415, ss.; S. SPUNTARELLI, *Normatività del principio di precauzione nel processo decisionale dell'amministrazione e legittimazione procedurale*, in *Costituzionalismo.it*, www.constituzionalismo.it, n. 1/2015; L. BUFFONI, A. CARDONE, *Il procedimento normativo precauzionale come caso paradigmatico del ravvicinamento "formale-procedurale" delle "fonti" del diritto*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2012; L. BUTTI, *Principio di precauzione codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. amb.* n. 6/2006, 809 ss.; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e qualità dell'azione amministrativa* in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2006; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione*, Milano 2005; C. PETRINI, *Bioetica, ambiente, rischio*, Catanzaro, 2004; T. MAROCCO, *Il Principio di Precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati Membri della Comunità Europea*, in *Riv. it. dir. pub. comp.*, n. 5/2003; S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Bioteologie e tutela del valore ambientale*, Torino, 2003, 149 ss.; G. DI COSIMO, *Il principio di precauzione nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 25/2006; M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente* in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 25/2006.

³² La Carta mondiale della natura del 1982, pur se giuridicamente non vincolante, rappresenta il testo precursore di tale principio, laddove si afferma che: "le attività che comportano un elevato grado di rischio per la natura devono essere precedute da un esame approfondito e i loro promotori devono dimostrare che i benefici derivanti dall'attività prevalgono sui danni eventuali alla natura"; e "qualora gli effetti nocivi di tali attività siano conosciuti in maniera imperfetta, esse non dovranno essere intraprese". In seguito trova poi compiuto riconoscimento in alcuni settori del diritto ambientale internazionale, per es. in relazione alla protezione dello strato d'ozono (con la Convenzione di Vienna del 1985), dell'ambiente marino e dei corsi d'acqua (per mezzo della Dichiarazione interministeriale sulla protezione del Mare del Nord del 1987), relativamente al divieto di importazione di rifiuti pericolosi in Africa (Convenzione di Bamako del 1991), in materia di commercio nell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) nonché nell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (TBT), che impongono di garantire che questo principio di carattere generale riceva un'applicazione adeguata nell'ordinamento giuridico. Nella Dichiarazione di Rio del 1992, invece, il principio di precauzione viene consacrato in riferimento alla generalità del diritto ambientale. Il Principio 15 enuncia infatti: "Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale".

ragionevoli e proporzionate di costo-efficacia. Tali valutazioni sono da assumere non solo in termini strettamente economici, bensì soprattutto tenendo conto che deve essere garantito un livello di protezione adeguato al rischio. La vocazione del principio di precauzione, quindi, è quella di disciplinare le situazioni di incertezza, le quali ormai rappresentano una condizione ricorrente del “sapere sottoposto alla logica della scienza”³³.

La precauzione “nasce” come principio da applicare in caso di pericolo ambientale sebbene, nella pratica, il suo campo di applicazione si sia rilevato molto più vasto, estendendosi anche alla politica dei consumatori, alla legislazione sugli alimenti, alla salute umana, animale e vegetale. Al contrario del principio di prevenzione, che invece obbliga ad adottare misure anticipatorie per eliminare o ridurre un rischio “certo” e irreversibile di danno all’ambiente scaturente dall’esercizio di una particolare attività, la precauzione si rivolge a rischi incerti e non conosciuti, o non completamente conosciuti e può essere posta a fondamento della responsabilità, penale e civile, dei soggetti che non vi abbiano fatto ricorso tutte le volte che conoscevano, avrebbero dovuto conoscere, o avrebbero dovuto dubitare di situazioni pericolose irreversibili discendenti da una determinata attività. Il principio di precauzione è stato recepito a livello comunitario già dai primi Trattati. L’art. 130 R par. 2 del Trattato di Maastricht, pone ad apertura del Titolo XVI (“Ambiente”), tra gli altri principi, anche quello di precauzione che è stato poi ripreso dall’art. 174 del Trattato di Amsterdam e dall’art. 191.2 TFUE. Quest’ultimo, in particolare, riprende la definizione contenuta nel primo Trattato dell’Unione e lo colloca tra i fondamenti della politica dell’Unione in materia ambientale. La precauzione, inoltre, viene richiamata anche dall’art. 11 TFUE a norma del quale le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e delle azioni dell’Unione, anche nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile³⁴. Nel 2000 la Commissione, attraverso la “Comunicazione sul principio di precauzione”, Com/2000/0001³⁵, ha elaborato una definizione più completa di tale principio, evidenziando la sua importanza e ampliando il suo contenuto. L’istituzione europea ha precisato che “ il fatto di invocare o no il principio di precauzione è una decisione esercitata in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni che i possibili effetti sull’ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto”³⁶, con la conseguenza di autorizzare il ricorso a misure di precauzione anche in presenza di incertezze sull’esistenza e sulla portata di eventuali rischi e senza che siano pienamente dimostrate l’effettiva esistenza e la gravità di questi ultimi, ma solo sulla base di una semplice

³³ Così, E. BUFFONI, A. CARDONE, *Il procedimento normativo precauzionale come caso paradigmatico del ravvicinamento "formale-procedurale" delle "fonti" del diritto*, cit., 4.

³⁴ Altri riferimenti, inoltre, si ritrovano nell’art. 4, lett. e) e nell’art. 168 del TFUE circa la protezione della salute.

³⁵ In assenza di una definizione del principio di precauzione nel Trattato o in altri testi comunitari, il Consiglio nella sua risoluzione del 13 aprile 1999, ha chiesto alla Commissione di elaborare orientamenti chiari ed efficaci al fine dell’applicazione di detto principio. La comunicazione della Commissione costituisce una risposta a questa domanda.

³⁶ Com/2000/0001, n. 3 del Sommario.

probabilità del rischio. Per la Commissione, insomma, il principio di precauzione deve intervenire quando le conseguenze di determinate azioni sono sconosciute poiché, questa incertezza non può essere un pretesto per l'inattività ma, piuttosto, impone, al contrario, di adottare misure per scongiurare eventuali danni irreparabili.

5. *Alcune riflessioni critiche*

La richiamata sentenza della Corte di giustizia insieme al breve *escursus* sulla tutela dell'ambiente e della salute e sul principio di precauzione consentono di illustrare alcune considerazioni generali sulla normativa europea degli OGM nonché di dedurre significative riflessioni sui rapporti tra diritto europeo e diritto interno.

Innanzitutto, occorre evidenziare l'opinabilità dell'interpretazione fornita dal Giudice europeo sul principio di precauzione. La definizione fornita dalla Corte del Lussemburgo relativa al principio in oggetto, infatti, sembrerebbe adombrare un possibile sviamento dello stesso Giudice da quanto indicato nei Trattati e dalla tradizione costituzionale europea circa il riconoscimento dei diritti umani proclamati con tanta enfasi dall'Unione³⁷. La Corte di giustizia, invero, nel dichiarare, come si è più volte evidenziato, che il principio in questione possa essere invocato dagli Stati membri al fine di vietare nel loro territorio la coltivazione di OGM già autorizzati a livello europeo solo qualora vengano rispettate le condizioni sostanziali previste dall'art. 34 del regolamento del 2003, sembra aver dato una lettura fuorviante della precauzione, discostandosi dal percorso (almeno formale) tracciato nei documenti fondamentali dell'Unione circa i diritti umani. A proposito di tale principio, peraltro, è utile evidenziare che l'organo giudicante europeo, avendo avuto modo già in altre occasioni di pronunciarsi sull'applicazione di esso, pare non aver raggiunto ancora un punto fermo sulla sua interpretazione.

In estrema sintesi, possono distinguersi, nel corso degli anni, tre fasi del percorso esegetico del principio di precauzione compiuto dalla Corte di giustizia che, tuttavia, non sempre è stato del tutto lineare. In una prima fase, prevalse la tesi secondo cui, anche in mancanza di prove scientifiche sulla dannosità di alcune sostanze, gli Stati potessero introdurre discipline restrittive riguardanti il settore della sanità pubblica³⁸; in una seconda fase, lo stesso Giudice cominciò a valorizzare da un lato l'esigenza della prova del rischio e dall'altro la necessaria coesistenza dei principi di non discriminazione e di proporzionalità³⁹; nella terza fase, riguardante gli ultimi anni, l'interpretazione

³⁷ Sulla circostanza che in seguito alla crisi economica spesso le sentenze della Corte di giustizia sono portate a contraddire i Trattati, mantenendo l'Unione sostanzialmente ferma nella condizione di Comunità economica, dimostrando che in Europa la prospettiva neoliberale ha ormai preso il sopravvento anche nei settori giuridici in cui dovrebbero prevalere i principi di equità e di eguaglianza in senso sostanziale, A. FORTI, *Il (doppio) valore del diritto alla salute nel diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, 602 ss.

³⁸ C. giust., causa C- 331/1988, Fedesa; causa C- 17/1993, Vandervelde; causa C- 203/91, Dusseldorf.

³⁹ C. giust., causa C- 183/2005, Affish; causa C- 249/2010, Brosmann e altri.

del principio in esame sembra avvicinarsi alle indicazioni della Commissione europea contenuta nella Comunicazione in materia. Nelle decisioni più recenti, infatti, la Corte di giustizia ha rilevato che “se persiste la probabilità di un danno per la salute pubblica, anche se è impossibile determinare con certezza l’esistenza o la gravità dei rischi, il principio di precauzione consente l’applicazione di misure restrittive”⁴⁰ e ha precisato che “in virtù del principio di precauzione, quando sussistono incertezze riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l’effettiva esistenza e la gravità di tali rischi”⁴¹.

Nella sentenza in commento, l’orientamento cambia di nuovo⁴² con la conseguenza di creare incertezza tra i consumatori, gli utenti e gli operatori economici. Il Giudice europeo, nel caso di specie, non sembra tenere conto dell’effettivo valore e della portata della precauzione⁴³ che, come si è evidenziato nel paragrafo precedente, è un principio generale, valido come criterio interpretativo dell’ordinamento giuridico nel suo complesso. Esso, dunque, non dovrebbe essere sottoponibile a regole e criteri contenuti in un regolamento comunitario (come per esempio, il regolamento 1829/2003), il quale, essendo fonte di diritto derivato, non può limitare quanto stabilito da un Trattato, così come si evince nelle sentenze dei giudici comunitari⁴⁴ e anche nelle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000⁴⁵. A tal proposito, occorre ricordare quanto stabilito dall’art. 191 par. 2 TFUE per il quale la politica dell’Unione in materia ambientale “è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio chi inquina paga”.

Per di più è da evidenziare come l’espressione “quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio” (assunto come parametro per l’applicazione del principio di precauzione), contenuta nel più volte citato art. 34 che, secondo il Giudice europeo, rappresenta la condizione sostanziale da rispettare in caso di adozione di misure di emergenza e che deve essere riferita, sempre secondo lo stesso organo giudicante, a un serio rischio per la salute umana, degli animali o dell’ambiente, non trova riscontro

⁴⁰ C. giust., causa C-157/2014, Neptune Distribution, punti 81 e 82.

⁴¹ Ibidem.

⁴² In realtà la Corte di giustizia, senza richiamare il principio di precauzione aveva già dimostrato una tendenza a restringere il potere degli Stati di limitare le colture di OGM con la sentenza C. giust., causa C-36/2012, Pioneer.

⁴³ Sul rilievo assunto dal principio di precauzione nell’ordinamento internazionale, P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un’analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell’ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. internaz.*, 1, 2002, 17 ss.

⁴⁴ Per es. il Tribunale di primo grado, T-74/00, II sez. ampl., *Artogodan GmbH e altri contro Commissione delle Comunità europee*, 26 novembre 2002 ha evidenziato come: “Nonostante sia menzionato nel Trattato solamente in relazione alla politica ambientale, il principio di precauzione ha un ambito di applicazione più ampio. Esso è destinato ad applicarsi, al fine di assicurare un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza dei consumatori e dell’ambiente, in tutti gli ambiti di azione della Comunità”.

⁴⁵ In cui si legge che “il principio di precauzione fa parte dei principi da prendere in considerazione nella politica della Comunità in materia ambientale. Tale principio è altresì applicabile alla salute umana nonché ai settori zoonosanitario e fitosanitario” evidenziandosi la sua importanza.

negli Atti internazionali cui ha aderito l'U.E. Si fa riferimento a una minaccia rilevante solo nella definizione del principio di precauzione contenuta nel preambolo della Dichiarazione di Rio del 1992⁴⁶ e in un articolo della Convenzione sui cambiamenti climatici del 1994⁴⁷, che, in vero richiamano fenomeni globali da essere osservati solo in ambiti territoriali molto ampi, addirittura sovranazionali e nei quali, il principio in oggetto viene rivolto all'azione degli Stati solo per atti generali di pianificazione e programmazione⁴⁸. Nelle Carte internazionali che prevedono una politica di settore o la valutazione di una singola tecnologia, in realtà, non è presente alcuna limitazione nell'applicazione del principio di precauzione ed esso può essere invocato anche semplicemente in presenza di una situazione di potenziale pericolo. Per esempio, nel caso specifico degli OGM, il già citato Protocollo di Cartagena del 2003 sulla biosicurezza, relativamente alle misure precauzionali, fa riferimento "a potenziali effetti negativi"⁴⁹ e mai a un grave rischio. Di analogo tenore sono anche l'Accordo dell'OMC del 1994 sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie⁵⁰, la relazione dell'Organismo d'appello sugli ormoni del 2000⁵¹ e la Dichiarazione della seconda e terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord, rispettivamente del 1987 e del 1990⁵², ma anche più in generale la Convenzione di Parigi del 1992 dove in merito

⁴⁶ Nel preambolo della convenzione sulla biodiversità si legge "Notando altresì che laddove esista la minaccia di una riduzione rilevante o di una depauperazione della diversità biologica, l'assenza di esaurienti certezze scientifiche non dovrebbe essere invocata al fine di dilazionare misure volte ad evitare tale minaccia o a minimizzarne gli effetti".

⁴⁷ In particolare nell'art. 3 si fa riferimento a un rischio di perturbazioni gravi o irreversibili.

⁴⁸ S. LEONI, *Il principio di precauzione nel diritto ambientale*, in *Diritto all'ambiente*, www.dirittoambiente.com, 3.

⁴⁹ Art. 10. 6 della Convenzione di Cartagena: "La mancanza di certezze scientifiche dovute a insufficienti informazioni e conoscenze scientifiche riguardanti la portata dei potenziali effetti negativi di un organismo vivente modificato sulla conservazione e l'utilizzazione sostenibile della diversità biologica nella Parte d'importazione, tenendo conto anche dei rischi per la salute umana, non dovrà impedire a tale Parte di adottare decisioni adeguate rispetto all'introduzione degli organismi viventi modificati in questione, di cui al precedente paragrafo 3, al fine di evitare o limitare tali effetti potenzialmente negativi".

⁵⁰ Art. 5. 7 dell'Accordo dell'OMC: "Nei casi in cui le prove scientifiche pertinenti siano insufficienti, un membro potrà provvisoriamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulla base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle organizzazioni internazionali competenti nonché quelle derivanti dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri Stati membri. In tali circostanze, i membri si sforzeranno di ottenere le informazioni ulteriori necessarie per procedere a una valutazione più obiettiva del rischio ed esamineranno di conseguenza la misura sanitaria o fitosanitaria entro termini ragionevoli".

⁵¹ In riferimento al principio di precauzione in tale documento si afferma che i membri hanno "il diritto di stabilire il livello di protezione sanitaria che ritengono adeguato, che può essere più elevato (vale a dire più prudente) di quello previsto dalle norme, dalle direttive e dalle raccomandazioni internazionali esistenti".

⁵² Dichiarazione finale della seconda Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord: "Una strategia di precauzione si impone al fine di proteggere il Mare del Nord dai potenziali effetti dannosi delle sostanze più pericolose. Tale strategia può richiedere l'adozione di misure di controllo delle emissioni di tali sostanze prima che sia stabilito formalmente un legame di causa a effetto sul piano scientifico"; Dichiarazione finale della terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord: "I governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire misure volte a evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti tossiche e suscettibili di accumulazione biologica anche quando non vi sono prove scientifiche dell'esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti".

alla definizione del principio di precauzione contenuta nell'art. 2, par. 2, lett. a), si richiede per l'applicazione di quest'ultimo (solo) l'esistenza di "motivi ragionevoli" che possano verificarsi "rischi per la salute dell'uomo" (senza alcun aggettivo qualificativo)⁵³.

La Corte, pertanto, non sembra avere tenuto in adeguato conto i riferimenti dei Trattati innanzi citati cui ha aderito l'Unione, così come non sembra aver considerato che il diritto europeo sia oggi orientato a valutare la tutela di ambiente e salute preponderanti rispetto alle libertà economiche. Anzi, come esposto nei paragrafi precedenti, per l'Unione, la tutela della salute e quella dell'ambiente sono da annoverarsi tra i motivi che permettono di derogare alle libertà economiche, anche in attuazione degli artt. 35 e 37 della Carta di Nizza⁵⁴, che qualificano la salute e l'ambiente bene primario dell'uomo e della collettività cui dare un "livello elevato" di promozione e tutela. A tutto ciò, d'altra parte, il Giudice europeo aveva fatto riferimento in alcune sue precedenti sentenze⁵⁵ nelle quali aveva sottolineato come l'esame sull'opportunità di ricorrere a misure provvisorie secondo il principio di precauzione, non può ridursi ad un'analisi economica di costi/benefici, dovendo invece aprirsi anche a considerazioni non economiche prevalenti rispetto alle libertà di mercato. Le considerazioni appena esposte adombrano una possibile dichiarazione di illegittimità dell'art. 34 del regolamento n. 1829 del 2003 per la sua non conformità al Trattato e in particolare per aver limitato il principio di precauzione. Tale ipotesi, però, considerato che è proprio la Corte di giustizia l'organo competente a giudicare l'illegittimità di un atto europeo, sembra essere impraticabile poiché, ovviamente, è molto improbabile che il Giudice europeo possa censurare una disposizione di cui ha fornito esso stesso l'interpretazione da dichiarare viziata.

⁵³ Art. 2, par. 2, lett. a) della Convenzione di Parigi: "Le parti contraenti applicano: il principio di precauzione, secondo cui devono essere adottate misure di prevenzione quando sussistono motivi ragionevoli di preoccuparsi del fatto che sostanze o energia introdotte, direttamente o indirettamente, nell'ambiente marino possano comportare rischi per la salute dell'uomo, nuocere alle risorse biologiche e agli ecosistemi marini, violare i valori ammessi o intralciare altri usi legittimi del mare, anche qualora non vi siano prove determinanti dell'esistenza di un nesso di causalità tra gli apporti e i loro effetti".

⁵⁴ L'art. 35 della Carta dei diritti prevede che "Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana". A tal proposito, A. LUCARELLI, *Art. 35. Protezione della salute*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 245 ss., ma anche in generale, P. BILANCIA, M. D'AMICO, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.; P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in F. FACURY SCAFF, M. REVENGA, R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2009, 265 ss., P. CARETTI, *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato*, in F. DONATI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Una Costituzione per l'Unione europea*, Torino, 2006, 371 ss.

⁵⁵ Oltre alla nota C. di giust. Causa, 120/78, Cassis Dijon, altre sentenze hanno confermato questo orientamento, per es., C. di giust., cause C-157/96 e C-180/96, Regno Unito/Commissione delle Comunità europee; C. di giust., causa C-352/98, Bergaderm e Goupil/Commissione; C. di giust., causa C. 141/07 Commissione/Germania; C. di giust., causa C-562/08, Muller Flerisch c. Land Baden Wurttemberg ecc., nelle quali si afferma che la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra gli interessi e i beni protetti nel Trattato CE e che per tale motivo devono prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi nei confronti di quelli economici.

Occorre valutare, inoltre, che l'interpretazione data dalla Corte al lemma "grave" riferita al tipo di rischio che giustifica il ricorso al principio di precauzione, in caso di OGM autorizzati, non sembra inconfutabile e dotata della dovuta certezza. Chi, infatti, e con quali criteri dovrebbe stabilire se il rischio cui si va incontro sia effettivamente grave? E, ancor prima, quale può dirsi essere la misura di ciò che è grave e di ciò che non lo è? Oggettivamente non è semplice dare una risposta a tali quesiti, così come non è agevole determinare il significato da attribuire all'aggettivo "grave" circa la percezione del grado del rischio e dei parametri per qualificarlo in modo univoco e soprattutto imparziale. Per stabilire cosa si debba intendere per "grave", occorrerebbe probabilmente, operare a monte una scelta di merito politico⁵⁶ tenendo conto dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite da istituzioni e organismi a ciò deputati. Ciò è stato puntualizzato anche dalla nostra Corte costituzionale quando ha dovuto esprimersi su una questione simile⁵⁷, ma anche dalla Commissione europea, la quale, sebbene sia consapevole che il principio di precauzione debba applicarsi in caso di ampia incertezza scientifica, ha sostenuto la necessità di fare comunque riferimento a una preliminare valutazione scientifica, quanto più completa possibile, ma anche obiettiva⁵⁸. Il concetto di "grave rischio" per la salute umana, degli animali o dell'ambiente, richiesto come condizione, ex art. 34 del Regolamento del 2003, utilizzato al fine di applicare il principio di precauzione dalla Corte di giustizia nel caso di specie, risulta, quindi, discutibile e dai contorni alquanto sfumati tanto da poter giustificare persino una sua disapplicazione al fine di scongiurare pericolose incertezze nell'applicazione del diritto dell'Unione perché subordina un principio generale dell'ordinamento comunitario a criteri (in questo caso, anche vaghi e non determinabili) di un regolamento.

D'altro canto, neanche può essere ritenuta del tutto logica la disciplina contenuta nell'art. 34, del regolamento più volte citato. Quest'ultimo, infatti, lega l'applicazione del principio di precauzione all'esistenza di un rischio "grave" solo in caso di OGM già autorizzati dall'U.E, mentre, per quelli

⁵⁶ Anche la Commissione nella più volte citata Comunicazione del 2000 ha evidenziato che "la scelta della risposta da dare di fronte ad una certa situazione deriva [...] da una decisione eminentemente politica, in funzione del livello di rischio accettabile dalla società che deve supportarlo", e pertanto deve essere rimessa ad un organo politico. In tal senso, anche M. CECCHETTI, *La funzione normativa di fronte alle sfide del "governo" dell'incertezza scientifica*, in G. GUERRA, A. MURATORIO, E. PARIOTTI, D. RUGGIU (a cura di), *Forme di responsabilità, regolazione e nanotecnologie*, Bologna, 2011, 146 ss.

⁵⁷ Corte cost., sent., 26/06/2002, n. 282, Punto 5 del cons. in dir.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione Com/2000/0001 def., punti 3 e 4. Nel punto 5.1.2 la Comunicazione precisa che "una valutazione scientifica degli effetti potenzialmente negativi dovrebbe essere adottata sulla base dei dati disponibili nel momento in cui si considera se siano necessarie misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, animale o vegetale. Una valutazione del rischio dovrebbe essere realizzata laddove sia possibile al momento di decidere se invocare o no il principio di precauzione. Ciò richiede dati scientifici affidabili e un ragionamento rigorosamente logico che porti ad una conclusione la quale esprima la possibilità del verificarsi e l'eventuale gravità del pericolo sull'ambiente o sulla salute di una popolazione data, compresa la portata dei possibili danni, la persistenza, la reversibilità e gli effetti ritardati. Non è tuttavia possibile portare a compimento in tutti i casi una valutazione completa dei rischi, ma dovrebbero essere compiuti tutti gli sforzi possibili per valutare le informazioni scientifiche disponibili".

non autorizzati non fa riferimento a tale attributo. Non si può negare, invero, che se dopo l'autorizzazione venissero elaborati nuovi studi scientifici da cui scaturissero dubbi sulla pericolosità di tali organismi, questi non potrebbero essere minimizzati solo per il fatto che l'Unione ha fornito il consenso alla coltivazione in un periodo precedente. Un'autorizzazione non può rappresentare una giustificazione per prevenire o tutelare in misura minore un possibile danno (futuro) alla salute.

La sentenza della Corte, poi, fa sorgere anche interrogativi circa il suo giudicato in merito delle prove scientifiche utilizzate a sostegno della gravità dei rischi connessi nel caso di coltura del MON 810. Il Giudice del Lussemburgo, infatti, a supporto della sua tesi fa riferimento solo all'opinione del 2013 fornita dall'Agenzia europea per la sicurezza alimentare, nota come EFSA⁵⁹, che, peraltro, nel 2011 aveva criticato il piano di monitoraggio ambientale della Monsanto su tale mais⁶⁰, e non considera gli studi effettuati in tempi più recenti, da enti ricerca di rilievo internazionale, documentati dallo Stato italiano a supporto del divieto di coltivazione dell'OGM di cui sopra, come per esempio quello relativo a uno studio dell'Istituto federale di tecnologia di Zurigo (istituto universitario ritenuto uno dei centri di ricerca più prestigioso al mondo) del 2012⁶¹, il dossier predisposto dal Consiglio italiano per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (CREA) del 2013⁶² e il parere dell'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA) sempre del 2013⁶³. Tali studi hanno evidenziato, con dovizia di dati, un impatto negativo sulla biodiversità dovuto fra l'altro anche a una tossina prodotta dal mais in questione con rischi potenziali per la salute umana, come ha rimarcato pure un'analisi sulle coltivazioni OGM pubblicata dall'Accademia nazionale statunitense delle Scienze⁶⁴.

⁵⁹ Sull'attendibilità dei giudizi emessi dall'Agenzia europea per la sicurezza alimentare è molto critico M. SOLLINI, *L'apporto procedimentale delle autorità nazionali di sicurezza alimentare nel processo di elaborazione dei pareri di competenza di EFSA*, in N. BASSI, J. ZILLER (a cura di), *La formazione procedimentale della conoscenza scientifica ufficiale. Il caso dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*, Torino, 2017, 98 ss. L'A. fa notare che il Mediatore europeo ha concluso che EFSA non riesce ad assicurare che gli esperti che operano nell'Agenzia dichiarino ad essa tutte le informazioni rilevanti circa i rapporti diretti o indiretti con l'industria privata.

⁶⁰ La EFSA aveva infatti sottolineato come la Monsanto non era stata in grado di far emergere tutti i dati necessari per una congrua valutazione della sicurezza ambientale dell'OGM in questione. Nello stesso documento, poi, l'Agenzia europea aveva evidenziato come, sia per il mais Bt 11 sia per il MON 810 (entrambi dotati della stessa tossina Cry1Ab), si dovessero prevedere misure rafforzate di gestione e sorveglianza, in ragione di acquisizione di resistenza da parte di parassiti e mortalità di lepidotteri sensibili.

⁶¹ Reperibile in www.ethz.ch.

⁶² Reperibile in www.crea.gov.it.

⁶³ Reperibile in www.isprambiente.gov.it.

⁶⁴ Per tale documento, reperibile in www.nasonline.org, le tossine Bt prodotte dal mais OGM sono potenzialmente in grado di danneggiare non solo i parassiti del mais, ma anche altri insetti non bersaglio, tra cui farfalle, coccinelle e, se i residui raggiungono corsi d'acqua, anche organismi acquatici. Nei Paesi in cui le piante Bt vengono coltivate, i parassiti diventano a loro volta resistenti alle tossine Bt, con conseguenti perdite economiche sostanziali anche per gli stessi agricoltori.

Il giudizio espresso dalla Corte di giustizia su tale punto specifico mette in evidenza, ulteriormente, la spinosa problematica che concerne il modo di valutazione del rischio nel principio di precauzione, il quale, per la sua applicazione, necessita, secondo la Commissione europea (Com 2000/001) di un'indagine obiettiva che consideri tutti i dati scientifici disponibili, facendo riferimento a rigorose analisi⁶⁵ e non invece a semplici ipotesi o scelte politiche, così come si evince dall'art. 7 del regolamento CEE n. 178/2002⁶⁶. Tutto questo sottolinea, ancora una volta, come l'applicazione del principio in oggetto non è così agile come può sembrare a prima vista poiché, la sua estrema flessibilità concettuale, lo rende "pericolosamente" adattabile a contesti e ideologie molto eterogenee, aprendosi la strada a dannose strumentalizzazioni.

Nel caso considerato, si può ipotizzare che la Corte di giustizia, abbia preferito limitare in maniera palese l'operatività della precauzione considerando preponderanti i benefici del progresso scientifico e tecnologico, nonché della libertà di circolazione e dei benefici economici a essa connessi⁶⁷, omettendo, invece, di valutare che non sempre limitando il principio *de quo* si favorisce lo sviluppo economico. Vi sono, per esempio, casi relativi proprio a colture OGM, che hanno evidenziato come in seguito all'introduzione di queste coltivazioni si è verificata una concentrazione di terre e fattori produttivi nelle mani di pochi grossi imprenditori con conseguente impoverimento e perdita di lavoro dei piccoli produttori agricoli.

La sentenza in oggetto, invece, inibendo il divieto di coltivazione del mais MON 810 deciso dallo Stato italiano, ha posto le basi perché il diritto europeo limiti, in materia di OGM, il livello di tutela (maggiore) dell'ambiente e della salute deciso dallo Stato italiano, riducendo il grado di salvaguardia dei diritti ritenuti fondamentali nel nostro ordinamento. Ciò, come si può agevolmente constatare, comporta conseguenze concernenti la valutazione dei rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea che potrebbero, anche, eventualmente implicare il richiamo alla c.d. teoria dei controlimiti.

⁶⁵ Occorre precisare anche che all'epoca dell'emanazione della sentenza *de qua* non era ancora stato pubblicato lo studio del 2018 della Scuola Superiore Sant'Anna e dall'Università di Pisa a favore del mais OGM. Il suddetto studio, pubblicato su *Scientific Reports* nel febbraio 2018, sostiene che il mais Ogm è più produttivo, non ha effetto sugli organismi "non-target" (cioè non bersagli della modificazione genetica), riduce gli insetti dannosi ai raccolti e contiene concentrazioni minori di micotossine e fumonisine (-30,6%) nei chicchi. La Corte, però, ovviamente, non era ancora a conoscenza di tale documento e le sue affermazioni, a maggior ragione, non godevano di basi scientifiche pienamente supportate.

⁶⁶ Nel Preambolo della Convenzione sulla biodiversità si legge: "...quando esiste una minaccia di riduzione sensibile o di perdita della diversità biologica, la mancanza di certezze scientifiche assolute non dev'essere invocata per rimandare misure che consentirebbero di evitare il pericolo o di attenuarne gli effetti".

⁶⁷ A tal proposito, R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, www.ristaaic.it, n. 3/2014, evidenzia che i diritti fondamentali, nelle decisioni più famose della Corte di giustizia dove si parla di questi ultimi (per es. ERT, Familiapress, Schmidberger, Omega), sono considerati spesso come argomenti che consentono al legislatore nazionale di derogare ai principi comunitari, e alle quattro libertà, per il resto, invece, "i "diritti" individuali invocati devono fare i conti con quelle "libertà" e prevalgono solo occasionalmente".

Questa discussa teoria⁶⁸, riportata in auge recentemente dal famoso caso Taricco⁶⁹, come è noto, rappresenta un argine rispetto a possibili violazioni dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della Costituzione da parte delle fonti degli ordinamenti sovranazionali e internazionali. In altri termini, implica che le norme comunitarie (ma anche quelle internazionali e concordatarie) non

⁶⁸ M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 2/2016, 5, a proposito evidenzia come “la dogmatica dei controlimiti costituisce un fastidioso ingombro. Non a caso si è sempre detto ch’essi erano fatti più per essere minacciati che impiegati; che il loro valore era poco più che simbolico [...]. Le ultime vicende, specialmente italiane e tedesche, mostrano quanto assunti di questo genere fossero ingiustificatamente ottimisti: i controlimiti non solo hanno una compiuta sostanza normativa e politica, ma sono stati utilizzati e potrebbero esserlo nuovamente e con ancor maggiore efficacia se sol lo si volesse”. Tra i contributi sui controlimiti, senza pretesa di completezza, nell’ambito dei più recenti, A. ANZON DEMMIG, *La Corte Costituzionale è ferma sui “controlimiti”, ma rovescia sulla Corte europea di giustizia l’onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 2/2017; G. SILVESTRI, *Sovranità vs. diritti fondamentali*, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it, n. 1/2015, 57 ss.; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i “Controlimiti” 2.0*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 2016; E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2016; M. LUCIANI, *I “controlimiti” e l’eterogenesi dei fini*, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it, n. 1/2015, 84 ss.; R. BIN, *L’adattamento dell’ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2015.

⁶⁹ Il caso Taricco, ancora al centro di un fervido dibattito dottrinale, ha evidenziato tutti i problemi e le complessità giuridiche derivanti dalla teoria dei controlimiti, molti dei quali sembrerebbero interessare anche il caso ipotetico di cui si tratta, tra i contributi più recenti, M. LUCIANI, *I controlimiti e l’eterogenesi dei fini*, cit.; G. REPETTO, *La Cassazione sul caso Taricco, tra disapplicazione con effetti retroattivi in malam partem e mancata attivazione dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 2/2016; R. BIN, *Taricco, una sentenza sbagliata: come venirne fuori?*, ivi; O. CHESSA, *Meglio tardi che mai. La dogmatica dei controlimiti e il caso Taricco*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2016; AA.VV., *Atti del Convegno “Aspettando la corte costituzionale. Il caso Taricco e i rapporti tra diritto penale e diritto europeo”*, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 4 ottobre 2016, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 4/ 2016; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017; A. RUGGIERI, *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, in *Dir. pen. contemp.*, www.penalecontemporaneo.it, 2017; A. RUGGIERI, *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronuncia che espone, ma non ancora oppone i controlimiti (a margine di Corte cost. n. 24 del 2017)*, in *Consulta on line*, www.giurcost.org, n. 1/2017; R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di “controlimiti” costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 2017. Occorre anche evidenziare che la Corte di giustizia (Grande Sezione, causa C-42/17), il 5 dicembre 2017, in risposta al rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte costituzionale italiana con l’ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, ha accolto l’impostazione proposta dalla Consulta, ma ha chiarito che la disapplicazione del diritto interno non può avere luogo quando dalla stessa derivi una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene a causa dell’insufficiente determinatezza della legge applicabile o dell’applicazione retroattiva di una normativa che impone un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del fatto. Sulla sentenza c. d. Taricco bis, M. L. FERRANTE, *La vicenda “Taricco” e la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea - Grande Sezione, 5 dicembre 2017*, in *Diritti fondamentali.it*, www.dirittifondamentali.it, n.1/2018; V. MERCENÒ, *La sentenza Taricco-bis. Conseguenze di una sovranità non decisa*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2018; E. LUPO, *La sentenza Taricco-bis e i suoi effetti*, ivi, n. 1/2018, M. NISTICÒ, *Taricco II: il passo indietro della Corte di giustizia e le prospettive del supposto dialogo tra le Corti*, in *Osservatorio costituzionale*, www.osservatoriocostituzionale.it, n.1/2018.

possano violare i principi fondamentali e supremi sanciti dalle Carte nazionali, affidando alle Corti costituzionali il compito di assicurare il rispetto di questi ultimi⁷⁰, attraverso il sindacato di costituzionalità delle leggi di autorizzazione alla ratifica delle stesse norme comunitarie.

Nel caso di specie, potrebbe instaurarsi un processo in cui il giudice nazionale, non dando (in parte) applicazione al regolamento 1829/2003⁷¹ relativamente all'interpretazione restrittiva del principio di precauzione operata dalla Corte del Lussemburgo, sollevi la questione di legittimità costituzionale avverso la legge di esecuzione del Trattato, affinché la Corte costituzionale possa dichiararla illegittima nella parte in cui rende possibile la violazione del diritto fondamentale alla salute e alla tutela dell'ambiente, nonché la violazione del principio di precauzione. E' da notare come in tale ipotesi, sia particolarmente emblematica la circostanza che il ricorso alla teoria dei controlimiti non derivi da una norma del diritto UE, ma da una sentenza della Corte di giustizia (che interpreta l'articolo di un regolamento) palesando una mancanza di coordinamento e precari equilibri nei rapporti fra il sistema europeo e quello nazionale di tutela dei diritti individuali.

Le complessità connesse alla vicenda *de qua* non agevolano facili previsioni su quali potranno essere i futuri sviluppi delle problematiche rilevate, rimanendo incerto l'*an* e il *quomodo* di una possibile composizione delle asimmetrie tra l'Unione europea e lo Stato italiano⁷² su tale delicato argomento. Una volta di più, però, si delinea una importante sfida cui il diritto contemporaneo è tenuto a dare una risposta, ovvero la necessità di trovare soluzioni giuridiche e strumenti di controllo appropriati affinché lo sviluppo scientifico, tecnologico ed economico (pur indispensabile) non finisca per vulnerare i diritti umani⁷³, annichilendo quei principi di civiltà giuridica che strutturano l'identità del nostro ordinamento ma anche di quello europeo e, nel peggiore dei casi, non rechi addirittura seri danni per l'intero ecosistema⁷⁴.

⁷⁰ Tali principi in realtà sono gli stessi di quelli che fungono da limiti alla revisione costituzionale come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza 22/10/2014, n. 238.

⁷¹ In tale situazione ci troveremo con ogni probabilità di fronte a un rinvio pregiudiziale ipotetico.

⁷² Per un approfondimento su tale tematica, P. MILAZZO, *La disciplina giuridica degli organismi geneticamente modificati in agricoltura: un "termometro" dell'evoluzione della integrazione sovranazionale nella società del rischio e della paura*, in G. CERRINA FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, cit., Vol. I, Tomo II, 345 ss., ma anche, V. RANALDI, *Il confronto tra Stati Membri ed Unione Europea in materia di Ogm nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. intern.*, n. 4/2014, 1039 ss.

⁷³ In generale sulla "limitazione" subita dai diritti e dalle istanze sociali a causa dei motivi economici, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile") della Costituzione*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 3/2013.

⁷⁴ Tutto ciò in effetti, rimanda alle questioni che gravitano intorno al concetto di sviluppo sostenibile, introdotto dal trattato di Amsterdam del 1997 e volto a consentire di individuare un equilibrato rapporto tra risorse consumate e risorse da trasmettere alle generazioni future in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane. Il principio dello sviluppo sostenibile è stato rafforzato ed ampliato ai sensi dell'art. 3 del Trattato di Lisbona dove si afferma che l'Unione Europea dovrebbe lavorare per lo sviluppo sostenibile dell'Europa. Sullo sviluppo sostenibile, tra i più recenti, A. FORDELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile* in, *Riv giur. amb.*, 2003, 385 ss; E. LA CAMERA,

sviluppo sostenibile origini teoria e pratica, Roma, 2003; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; L. DAVICO, *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Roma, 2004; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., 47 ss.; A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, 2006; P. CARPENTIERI, *La causa nelle scelte ambientali*, in *Giustizia amministrativa*, www.giustiziaamministrativa.it, 2007; P. FOIS, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2007; R. CARANTA, *Le principe de precaution dans la jurisprudence récente de la C.J.C. E.*, in *Aménagement, Environnement*, 2008, 181 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; D. PORENA, *Il "rango" del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 16 luglio 2016.