«Il diritto dell'economia» issn 1123-3036, anno 64, n. 96 (2 2018), pp. 289-311

Articoli e Saggi

Ogm, tecnoscienza e pubblica amministrazione

Matteo Timo

Sommario: 1. Premessa. – 2. Procedimento di autorizzazione dei prodotti GM e ruolo dell'*expertise* scientifica. – 2.1. Considerazioni generali sulla normativa europea di autorizzazione. – 2.2. Procedimento e attività consultiva. – 2.3. Brevi considerazioni sulla giurisprudenza. – 2.4. (Segue) Cenni alla giurisprudenza interna. – 3. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Lo studio dei rapporti che dividono, ovvero legano, le materie giuridiche da quelle, in senso lato, scientifiche[1], ben si presta ad essere trasposto in un peculiare settore, costituito dagli organismi geneticamente modificati (anche conosciuti con l'acronimo "OGM").

La disciplina dei prodotti, e in particolare dei cibi e mangimi, geneticamente modificati rappresenta uno dei settori nei quali il diritto dell'Unione europea è intervenuto con maggior rigore e, per quanto in questa sede interessa, con significativo recepimento delle (*rectius* rinvio o delega alle) scienze dure. Non a caso, gli OGM hanno costituito, e tuttora costituiscono, un problema di carattere multidimensionale[2]: essi impongono l'elaborazione di una normativa ad elevato contenuto tecnico e, di conseguenza, un'altrettanto tecnicamente capace applicazione della normativa medesima. Siffatti requisiti, ovviamente, non sono d'immediata portata del legislatore e della pubblica amministrazione, ma richiedono che essi recepiscano un qualcosa – scienza e tecnica – che è a loro esterno.

---

[1] V. Dovì, *Le nuove frontiere di scienza e tecnologia: confronto e dialogo con il diritto*, in P.M. Vipiana (a cura di), *Diritto scienze e tecnologie*, Atti del Convegno svoltosi il 4 marzo 2016 ad Alessandria, disponibile in *POLIS Working Papers* (*polis.unipmn.it*), 2016, n. 237, 79 ss.

[2] In dottrina è stato evidenziato come gli OGM abbiano un impatto multidimensionale che non incide solo sul diritto, ma anche sulle altre discipline c.d. "sociali", nonché sulle materie scientifiche: in proposito, D. Bevilacqua, *La regolazione degli OGM: la multidimensionalità dei problemi e le soluzioni della democrazia amministrativa*, in *I frutti di Demetra*, 2007, 15.

Si evince, dunque, con chiarezza il portato multidimensionale: gli OGM incidono sul diritto, sulla scienza e sulla tecnica, sull'economia e sulla società. È del tutto evidente la constatazione in forza della quale la stessa multidimensionalità discende da una complessità scientifica di fondo con riguardo alle biotecnologie[3]: il rapido progredire di quest'ultime dalla metà degli anni '80 del secolo scorso ad oggi ha richiesto uno sforzo giuridico ed economico che, all'opposto, non pare essere stato metabolizzato dalla società civile[4].

Restringendo l'esame al settore giuridico si nota, tuttavia, una marcata interdisciplinarietà: i settori del diritto che sono in un qualche modo lambiti dalla c.d. "biotech" sono tradizionalmente individuati in quello normativo (come il legislatore deve assimilare il portato scientifico e tradurlo in disposizione normativa) e in quello giudiziario[5] (a quale approccio il giudice civile, penale e amministrativo deve improntare la risoluzione di controversie ad elevata complessità tecno-scientifica). Invero, anche il momento amministrativo procedimentale, benché forse non oggetto di ampi studi in merito, risente sempre più di una stretta interazione con la tecnoscienza[6].

È ormai palese che la Pubblica amministrazione rivesta un ruolo complesso scientificamente, nonché politicamente: da un lato, è tenuta ad applicare al caso concreto la normativa tecnica – spesso dovendo, nel provvedimento, rielaborare valutazioni non giuridiche di esperti – e, dall'altro lato, si ritrova nella poco piacevole situazione di assumere decisioni che non godono dell'approvazione dei consociati (esempio lampante è fornito proprio dagli OGM nelle loro varie entità, quali colture, cibi e mangimi).

Quanto scritto esplicita un momento di complessità che investe tanto la *legislatio* quanto la *legisexecutio*. L'aumentare della produzione di regole tecnico-giuridiche richiede l'acquisizione di maggiori competenze tecno-amministrative e si traduce, in ultima analisi, in una difficoltà non solo d'interpretazione, bensì anche d'applicazione: difficoltà queste ultime che hanno connotati del tutto peculiari nella regola tecnica e che non possono essere superate facendo ricorso ai normali criteri d'interpretazione del diritto. La suddetta situazione pare aggravata da un'ulteriore considerazione: le tematiche trattate incidono sovente su diritti

---

[3] Attenta dottrina osserva che la complessità della disciplina naturalistica ha condotto ad una altrettanto complessa problematica "ecologica", intesa quale *corpus* di questioni scientifiche, tecnologiche, economiche, morali, giuridiche e politiche. In tal senso, M. Tallacchini, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in G. Rossi (a cura di), *Ambiente e diritto*, Vol. I, Torino, 1999, 61.

[4] G. Granieri, *Umanità accresciuta. Come la tecnologia ci sta cambiando*, Bari, 2009, 19 ss.

[5] In proposito, si richiama M.T. Bonavia, *Giudici ordinari scienze e tecniche*, in P.M. Vipiana (a cura di), *Diritto scienze e tecnologie*, *cit.*, 85 ss.

[6] Con simile termine si vuole, con una parola, indicare tutto il portato dell'elaborazione scientifica e tecnologica; in merito si veda M. Bucchi, *Scegliere il mondo che vogliamo. Cittadini, politica, tecnoscienza*, Bologna, 2006, 8 e 9; nonché M.C. Tallacchini, *Stato di scienza? Tecnoscienza, policy e diritto*, in *www.federalismi.it*, 2005.

di rilievo costituzionale. Per limitare l'esame ai prodotti GM, il loro impiego su larga scala determina, o potrebbe determinare, delle ricadute su interessi costituzionali, quali l'ambiente, la salute umana e la libertà d'iniziativa economica privata: con la conseguente esigenza di modulare i diritti sulla scorta dei progressi biotecnologici[7].

2. *Procedimento di autorizzazione dei prodotti GM e ruolo dell'expertise scientifica*

I punti di maggiore criticità, discendenti dalle brevi considerazioni che precedono, possono manifestarsi nel procedimento amministrativo, ove l'organo decidente superi ogni ulteriore considerazione recependo acriticamente una valutazione tecno-scientifica: un processo decisionale connotato da siffatta modalità appare quello in materia di autorizzazione all'immissione nel mercato comune di OGM.

Le numerose perplessità sulla bontà dell'impiego commerciale di OGM hanno fatto sì che il legislatore dell'Unione europea prima, e quello nazionale successivamente, intervenissero predisponendo un regime di valutazione preventiva del rischio di gran lunga più incisivo di quello richiesto per ogni altro prodotto agricolo o alimentare. In linea di massima approssimazione è possibile affermare che nessun prodotto ottenuto impiegando la moderna biotecnologia può essere commerciato o emesso in ambiente se non prima di essere stato autorizzato all'esito un procedimento amministrativo, nel corso del quale il prodotto stesso è sottoposto a pregnanti verifiche di carattere tecno-scientifico.

2.1. ***Considerazioni generali sulla normativa europea di autorizzazione***

In via preliminare all'esame della componente tecno-scientifica del procedimento di autorizzazione degli OGM, si devono rimarcare tre peculiarità che risaltano il rapporto scienza-diritto in questa materia.

In primo luogo, l'intero *corpus* normativo dell'Unione europea sulle biotecnologie è intriso di nozioni scientifiche e tecniche che lo rendono di scarsa immediatezza e di difficile applicazione. Si pensi al concetto di "biodiversità", oppure alla stessa locuzione "organismo geneticamente modificato": ebbene, in entrambi i casi, non è possibile un'applicazione della normativa di riferimento senza che il

[7] M. Tallacchini, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2012, I, 2, 319: l'Autrice, nell'ambito dell'esame del rapporto di "co-produzione" che potrebbe legare scienza e diritto, rinvia al «processo di riconfigurazione biocostituzionale dei diritti».

legislatore abbia fornito una definizione di "biodiversità" o di "OGM", in quanto con gli stessi termini è possibile riferirsi ad entità assai diversificate.

In particolare, è risaputo[8] che l'attuale concetto di organismo geneticamente modificato è significativamente circoscritto rispetto a quelli che in realtà sono i prodotti o gli esseri viventi che hanno subito una modificazione del loro patrimonio genetico: infatti, la totalità delle coltivazioni che oggi sono disponibili sul mercato discende da un millenario processo di selezione spontanea o artificiale[9]. Nessuna delle attuali colture esisteva in "natura", bensì tutte sono il frutto di un processo di miglioramento genetico compiuto dall'uomo attraverso essenzialmente tre metodologie: per un verso, tecniche convenzionali (selezione, innesto e accoppiamento); per un altro verso, per mutagenesi[10] (trattamenti "chimici" – impiego di sostanze mutagene – o "fisici" – radiazioni ionizzanti – dei semi); per un altro verso ancora, sulla base della moderna biotecnologia.

Tutti e tre i processi d'intervento conducono alla creazione di un essere vivente con patrimonio genetico differente rispetto agli individui o organismi preesistenti: unica diversità risiede nel fatto che, mentre dalle prime due metodologie scaturisce una ricombinazione casuale dei geni, nella terza lo scienziato è in grado di far migrare uno specifico gene da un individuo a un altro, ottenendo, pertanto, un individuo originale e munito delle caratteristiche specificamente riconducibili al gene "trapiantato". Solo quest'ultima tecnica rientra, in forza della normativa di settore, nella nozione di organismo geneticamente modificato.

Questo breve esempio permette di comprendere come i concetti di natura prevalentemente scientifica (nel nostro caso "OGM") non siano di piana comprensione, per quel che consta, per il pubblico amministratore: occorre che il legislatore fornisca una definizione al fine di evitare che la regola sia applicata anche a delle ipotesi che, pur rientrando nella sfera di significati del concetto stesso, non sono ricomprese dalla disposizione normativa.

Tuttavia, il legislatore, per raggiungere tale risultato, deve ricorrere ad altre nozioni scientifiche: la direttiva 2001/18/CE[11], nel limitare la definizione di OGM a quelli risultanti dall'applicazione delle moderne biotecnologie[12], ovvia-

---

[8] In proposito, F. Sala, *Gli ogm sono davvero pericolosi?*, Bari, 2005, 12 ss. Più in generale, E. Sirsi, *Note sulla definizione giuridica di OGM e sulle cd New Breeding Techniques in occasione dell'Audizione della 9ª Commissione (Agricoltura e Produzione alimentare) del Senato del 13 luglio 2016*, in *www.senato.it*.

[9] Tale processo è stato cristallinamente evidenziato da F. Perdelli nella relazione dal titolo "*La sicurezza alimentare sul tavolo dello scienziato*" tenuta nel corso del Convegno "Aspetti e problemi della regolazione giuridica degli OGM" svoltosi il 30 ottobre 2015 presso l'Università degli Studi di Genova, la cui registrazione è disponibile sul sito *www.radioradicale.it*.

[10] F. Sala, *op. cit.*, 14.

[11] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, "sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio".

[12] La direttiva 2001/18/CE, art. 2, punto 2), lett. a) parla di modificazione genetica e rinvia all'apposito Allegato IA –parte 1, dove sono elencate le specifiche tecniche che conducono ad una ricombinazione geneti-

mente deve introdurre la nozione stessa di "moderna biotecnologia", ma anche quella di "organismo"[13]. Queste ultime hanno un portato che è giuridico esclusivamente per il fatto di essere stato riprodotto in un documento normativo, ma il loro significato è totalmente estraneo alla scienza giuridica, con la conseguenza che la pubblica amministrazione, per darvi applicazione, dovrà ricorrere al parere dell'esperto.

In secondo luogo, è opportuno mettere in risalto che l'obiettivo stesso della normativa procedimentale è ricondotto alla verifica dell'eventuale pericolosità del prodotto GM e, conseguentemente, persegue una finalità scientifica attraverso l'impiego degli opportuni strumenti tecnologici a disposizione dell'amministrazione. È la stessa Direttiva del 2001 che, al considerando numero 5, dispone che «la tutela della salute umana e dell'ambiente richiede che venga prestata la debita attenzione al controllo di rischi derivanti dall'immissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (OGM)»[14], nel rispetto, tra l'altro, del Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza[15].

Il procedimento di autorizzazione, allora, designa una "amministrazione del rischio"[16], ove il procedimento amministrativo si configura come attività preventiva all'impiego del prodotto geneticamente modificato in tutti i suoi possibili usi[17]. Attività preventiva che è volta ad assodare, almeno nel caso della norma-

---

ca in modo diverso rispetto all'accoppiamento o alla selezione naturale. Il regolamento CE 1829/2003 ("Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati"), all'art. 2, richiama le definizioni fornite dalla direttiva 2001/18/CE. Una specifica definizione di moderna biotecnologia è, tuttavia, espressamente riportata nel testo del Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza, dove all'art. 3, lett. i), si legge «"biotecnologia moderna", l'applicazione di: - tecniche in vitro dell'acido nucleico, compresa la ricombinazione dell'acido deossiribonucleico (DNA) e l'inoculazione diretta dell'acido nucleico in cellule o organuli o - fusione di cellule al di fuori della famiglia tassonomica, che superano le naturali barriere fisiologiche della riproduzione o della ricombinazione e che sono diverse dalle tecniche tradizionali utilizzate nell'allevamento e nella selezione». In merito: E. Righini, *Il protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza e gli accordi sul commercio internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2001, 3, 654 ss.; L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2004, 1, 7 ss.

[13] La direttiva 2001/18/CE, all'art. 2, punto 2), definisce «"organismo", qualsiasi entità biologica capace di riprodursi o di trasferire materiale genetico».

[14] In tal senso anche art. 4 della stessa direttiva, nonché l'art. 1 del regolamento CE 1829/2003.

[15] Direttiva 2001/18/CE, considerando n. 13.

[16] Si ribadisce che, come ha evidenziato attenta dottrina (P. Savona, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, 2, 355 ss.), il concetto di rischio dev'essere tenuto separato da quello di pericolo. Il primo è relativo al danno come conseguenza di una decisione, mentre il secondo riguarda un danno derivante dalla natura o dalle decisioni prese da altri. Nel caso degli organismi geneticamente modificati, pare dunque potersi parlare sia di pericolo, in quanto il danno può ricondursi alle conseguenze biologiche del prodotto, sia di rischio, poiché è presente una normativa di riferimento, il cui mancato rispetto può generare ricadute negative.

[17] In questo settore è, pertanto, pienamente applicabile la sistematica evidenziata da Rosario Ferrara (*I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, 509 ss.) in materia di tutela dell'ambiente in senso stretto: «i principi europei […] ci ricordano – ancora una volta! – che o le politiche pubbliche degli odierni sistemi multilivello si prefiggono di attivare forme e strumenti di protezione a carattere preventivo, capaci coerentemente di operare *ex ante*, prima che gli eventi dannosi si siano verificati, oppure non ci sarà che la

tiva in esame, che non si registrino ricadute negative sull'ambiente e sulla salute umana (art. 4 della Direttiva 2001/18/CE): le competenti autorità devono, pertanto, attivare specifici procedimenti, il cui scopo è accertare, *case by case*, l'assenza di rischio.

La suddetta normativa, che pare recepire i diffusi timori su una – asserita – "incertezza scientifica"[18], ovviamente non deve trarre in inganno. L'amministrazione, nonché la regolazione, del rischio non deve intendersi come entità assoluta[19]: da un lato, il rischio "zero" non esiste e ogni sistema tecno-scientifico, anche il più sofisticato, può essere posto nella condizione di cedere di fronte a situazioni impreviste[20]. Dall'altro lato, l'idea stessa di regolare o amministrare conduce a una prospettiva di mediazione che è tipica dell'attività amministrativa, quella di bilanciare e sintetizzare interessi diversi e, sovente, contrapposti: non solo meramente scientifici, ma anche economici e sociali in senso lato.

In terzo luogo, se le considerazioni che precedono hanno indotto l'Unione europea ad introdurre un regime autorizzatorio in merito ai beni GM, si deve precisare che simile orientamento non rappresenta l'unico approccio esperibile in ordine alla regolazione degli OGM. Non a caso, il sistema preventivo non è stato recepito in quegli Stati che, attualmente, sono i maggiori produttori di derrate geneticamente modificate, Stati Uniti d'America in prima fila.

Negli USA, come in altri Stati favorevoli all'utilizzo degli OGM, la regolamentazione è basata sul principio di "sostanziale equivalenza"[21]. Le varietà GM sono considerate, salvo prova contraria, come sostanzialmente equivalenti alle specie convenzionali. Si adotta, conseguentemente, l'assunto secondo il quale varietà, geneticamente modificate e non, presentano gli stessi fattori di rischio per la salute umana e per l'ambiente e quindi non trovano giustificazione tratta-

---

tutela *ex post*, a carattere meramente risarcitorio, e che, questa stessa, è poca cosa, sostanzialmente consolatoria, e spesso, per giunta, di non agevole realizzazione sul piano pratico».

[18] D. Bevilacqua, *op. cit.*, 2. In generale, F. Follieri, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 6, 1495 ss.

[19] Gestione del rischio e dell'incertezza sono, ad esempio, connaturati nell'azione amministrativa di tutela dell'ambiente, tanto che è stato opportunamente osservato che «da un certo punto di vista, è persino possibile sostenere che l'emergenza, in quanto fatto e fattore dinamico implicato con la realtà effettuale, è, per così dire, *in re ipsa*, ossia radicata nella natura stessa delle cose, e segnatamente nella sostanza profonda dei procedimenti di amministrazione e gestione dei rischi ambientali» (R. Ferrara, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella «società del rischio»*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 10, 3356 ss.). Considerazioni analoghe sono state formulate dallo stesso Autore, più recentemente, con riferimento al rapporto che insite fra diritto amministravo/pubblico e incertezza (si veda il saggio *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e "funzione definitoria" della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 2014, 4, 651 ss.).

[20] F. Stella, *Il rischio da ignoto tecnologico e il mito delle discipline*, in AA.VV., *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002, 4 ss.

[21] F. Rossi Dal Pozzo, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 2, 339 ss.

menti discriminanti; entrambe le tipologie esigono il rispetto di medesimi requisiti di sicurezza.

L'effettiva equivalenza tra prodotti GM e prodotti "OGM free" deve, tuttavia, essere accertata sulla base dei dati tecno-scientifici e, solo in questo caso, l'approccio normativo potrà essere il medesimo. La posizione degli Stati Uniti d'America non riconosce che vi possa essere una correlazione tra processo produttivo e caratteristiche del prodotto finale: si attua, pertanto, il principio *regulation of product, not process*.

Orientamento completamente diverso e di matrice preventiva è stato quello assunto dal legislatore dell'Unione europea, il quale ha incentrato l'autorizzazione all'impiego degli OGM sull'esperimento di una penetrante valutazione del rischio, al fine di assicurare la sicurezza alimentare[22] e ambientale. Si registra, dunque, una limitazione dell'autoregolazione del mercato: i prodotti OGM non godono di alcuna liberalizzazione, bensì sono assoggettati al preventivo controllo amministrativo.

Inoltre, il regime autorizzatorio e la mancanza di una posizione comune agli Stati membri hanno fatto sì che il metodo precauzionale sia stato assai spesso distorto, inducendo il titolare del potere esecutivo a introdurre una vera e propria moratoria delle derrate GM anche quando le autorità amministrative, in concreto, avevano accertato l'assenza di qualsivoglia rischio significativo[23]. Un atteggiamento di tale sorta – oltre a non recepire l'avvenuta transizione, anche a livello nazionale, da un sistema in cui gli OGM erano segregati ad una concezione di coesistenza con le culture tradizionali[24] – si presenta come il frutto del cambiamento del rapporto fra scienza e diritto: la valutazione scientifica non è più in grado di informare a sé la decisione politica.

Il medesimo atteggiamento pare travolgere anche la nozione stessa di principio di precauzione[25], che viene strumentalizzata al fine d'impedire qualsiasi impiego di prodotti e culture transgeniche anche dove, pur nell'impossibilità

---

[22] L. Russo, *La sicurezza delle produzioni «tecnologiche»*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2010, 2.

[23] In tal senso è nota la vicenda del Mais Mon 810 che ha visto contrapporsi da un lato, il Governo Italiano e il TAR Lazio, dall'altro lato le Autorità europee e alcuni produttori nazionali favorevoli all'impiego del mais transgenico. Fra i moltissimi contributi apparsi su quest'annosa controversia si citano: A. Ievolella, *Campi coltivati con "Mais MON 810": agricoltore sconfitto, legittimo il sequestro*, in *www.dirittoegiustizia.it*, 2015; V. Ranaldi, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Dir. comm. int.*, 2014, 4, 1011 ss.

[24] M. Motroni, *La disciplina degli OGM a metà tra «tutela dell'ambiente» e «agricoltura», ovvero della problematica coesistenza di competenze legislative statali e regionali*, in *www.federalismi.it*, 2006, 18; L. Marini, *OGM, precauzione e coesistenza: verso un approccio (bio)politicamente corretto?*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 1, 1 ss.

[25] Di recente, C. Vivani, *Principio di precauzione e conoscenza scientifica*, in *Giur. it*, 2015, 11, 2474 ss. Più in generale, R. Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Riv. giur. ed.*, 2012, 2, 61 ss.: l'Autore, al riguardo, parla di «prudente applicazione del principio di precauzione».

dell'assoluta certezza, le competenze tecniche dell'amministrazione hanno assodato l'assenza del rischio. Si palesa, in conseguenza, una tensione fra il principio precauzionale[26] e il principio di ragionevolezza[27], che deve assistere ogni attività dell'esecutivo in sede amministrativa: il principio di precauzione dovrebbe essere "ragionevolmente"[28] applicato solo ove si siano riscontrati dubbi scientificamente attendibili circa la nocività per l'ambiente e non dove, all'opposto, la pubblica amministrazione abbia appurato l'assenza di pericolosità.

Questa interpretazione, a parere di chi scrive, è confortata dalla direttiva 2001/18/CE, dal momento che la medesima richiama esplicitamente il principio di precauzione (considerando n. 8), ma assegna alle autorità competenti (ovvero alla pubblica amministrazione) la verifica delle condizioni per la sua applicazione, vale a dirsi il riscontro della nocività per la salute umana e per l'ambiente.

Invero, anche il diritto internazionale dell'ambiente si pone in ottica simile: il menzionato Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza – pur rinviando esplicitamente al principio di precauzione[29] – legittima una "difesa attenuata" della biodiversità: il Protocollo richiede che siano adottati adeguati livelli di protezione allorché si impieghino organismi modificati[30], ma non mette al bando l'utilizzo degli stessi. Questi sono ammessi, purché nel rispetto della sostenibilità (l'ambiente non è qui un valore assoluto e immodificabile a scapito della libertà d'impresa) e della salute umana. Tale impostazione non solo è conforme a ragionevolezza, ma in un certo qual senso anche ovvia, atteso che solo l'ente amministrativo può dare concretezza alla disposizione normativa.

2.2. *Procedimento e attività consultiva*

Il settore dei prodotti geneticamente modificati costituisce un ambito del mercato comune nel quale vi è stata una precoce disciplina di settore: il primo intervento comunitario in materia si registra con la direttiva 1990/220/CE, la quale prevedeva un sistema di assenso preventivo all'immissione in commercio dell'OGM, gestito, essenzialmente, dalle autorità degli Stati membri.

---

[26] M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, 1-2, 62 ss.; F. Fonte, *Organismi geneticamente modificati: monopolio e diritti*, Milano, 2004, 23 ss.

[27] Un riferimento alla ragionevolezza nell'applicazione delle misure preventive è presente in V. Buonocore, *Problemi di diritto commerciale europeo*, in *Giur. comm.*, 2008, 1, 3 ss.

[28] Più in generale sui rapporti fra diritto dell'ambiente, ecologia e etica si rinvia a F. Fracchia, *Globalization, environment and sustainable development, in global, European and Italian perspectives*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, 3-4, 781 ss.

[29] L'art. 1 del Protocollo richiama l'art. 15 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo.

[30] Artt. 1 e 2 del Protocollo di Cartagena.

A seguito di un processo di riforma – ispirato al superamento delle lacunosità della previgente normativa – il legislatore comunitario, pervenuto all'abrogazione della direttiva del 1990, ha provveduto all'emanazione della vigente direttiva 2001/18/CE, alla quale è stato affiancato il successivo regolamento CE 1829/2003. Pur non ritenendo questa la sede per un esame complessivo della disciplina procedimentale europea in materia di OGM[31], pare doveroso ricordare che la direttiva n. 18 costituisce ancora la normativa quadro sui prodotti transgenici, tuttavia il suo portato risulta ridimensionato dalla comparsa del regolamento del 2003 e dalle modifiche apportate alla stessa direttiva da parte della successiva direttiva 412/2015/UE[32].

In linea di massima approssimazione, è corretto sostenere che la direttiva 2001/18/CE rechi una disciplina esaustiva in materia d'emissione nell'ambiente di OGM; all'opposto, la medesima manifesta un rilievo secondario per quanto riguarda i prodotti GM, giacché quest'ultimi sono ricompresi nella regolamentazione della direttiva se non impiegati come mangime o alimento. Di converso, il regolamento del 2003 contiene la vigente disciplina dei prodotti transgenici destinati ad essere immessi nel mercato quali alimenti o mangimi e, pertanto, assoggettati ad un procedimento europeo di valutazione del rischio.

È possibile, allora, addivenire alle considerazioni di seguito riportate. In primo luogo, chiunque voglia impiegare un OGM nell'ambito del mercato (per l'emissione in ambiente, così come per l'immissione in commercio) deve darne notifica alle competenti autorità. In secondo luogo, qualora si tratti di emissione deliberata in ambiente, la competenza all'autorizzazione permane in capo alle amministrazioni degli Stati membri[33]; qualora sia un'istanza concernente l'immissione in commercio di OGM non destinati all'alimentazione[34] il procedimento resta in carico alle competenti autorità nazionali, a meno che altri Stati membri non rassegnino osservazioni e sulle medesime non sopraggiunga un accordo degli Stati stessi; infine, qualora l'istanza di autorizzazione sia inerente a OGM

[31] Si rinvia all'attenta dottrina che ha studiato il procedimento di cui ai citati regolamento e direttiva: F. Rossi Dal Pozzo, *op. cit.*; nonché A. Oddenino, *La disciplina degli organismi geneticamente modificati. Il quadro di diritto comunitario*, in R. Ferrara, I.M. Marino (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003, 81 ss.; F.R. Fragale, *Organismi geneticamente modificati*, Napoli, 2005.

[32] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015, n. 412, "che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio": sul punto si rinvia a M. Porpora, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Riv. it. dir pubbl. comunit.*, 2015, 6, 1661 ss.; M. Holle, G.C. Salvatori, *The New Directive 2015/412/EU and 'compelling grounds': requirements for the justification of national measures*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2016, 3, 19 ss. e il commento alla normativa *La bioeconomia lungo la filiera alimentare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 4, 272 ss.

[33] Artt. 6 ss. direttiva 2001/18/CE.

[34] Artt. 13 ss. direttiva 2001/18/CE.

ad uso alimentare o per la nutrizione di animali, è previsto un unico procedimento europeo[35].

Il tratto unificante dei diversi procedimenti risiede, come ribadito dalla stessa Commissione europea[36], nella garanzia che «l'immissione sul mercato dei prodotti in questione non presenti rischi per la salute umana o animale o per l'ambiente»: elemento centrale è dunque la valutazione scientifica del rischio, che costituisce, sempre nelle parole delle Commissione, «fondamento principale» della giustificazione sottesa all'autorizzazione.

Se si escludono le fasi di spettanza dei singoli Stati membri – ognuno dei quali provvede alla costituzione di opportune autorità nazionali – siffatta valutazione è, oggi, esperita sulla base delle competenze tecno-scientifiche possedute da uno specifico organo dell'Unione europea, istituito ai sensi del regolamento CE 178/2002[37] e rappresentato dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (meglio conosciuta con l'acronimo "EFSA", corrispondente a *European Food Safety Authority*)[38].

L'EFSA svolge un ruolo di primo piano nella decisione assunta dalla Commissione a conclusione del procedimento di autorizzazione. Ai sensi della normativa vigente[39], simile Autorità[40] dispone dei requisiti di indipendenza e di eccellenza che le permettono, da un lato, di addivenire ad un'effettiva analisi del rischio insito nell'impiego degli OGM e, dall'altro lato, di svolgere una funzione legittimante dell'attività di *decision-making* che spetta all'organo politico-amministrativo[41].

I requisiti di terzietà e "tecnicità" permettono all'EFSA di adempiere al suo ruolo di organo consultivo e di inserirsi pienamente nella già menzionata "amministrazione del rischio". L'Autorità per la sicurezza alimentare, infatti, compie

---

[35] Art. 4 ss. regolamento CE 1829/2003.

[36] "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Revisione del processo decisionale in tema di organismi geneticamente modificati (OGM)" del 22 aprile 2015.

[37] Regolamento CE del 28 gennaio 2002, n. 178, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nell'ambito della sicurezza alimentare.

[38] N. Lucifero, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2017, 2, 52 ss. Per un'analisi più estesa delle ragioni poste a fondamento della disciplina giuridica della materia alimentare, si rinvia a M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, 657 ss.

[39] Art. 22, par. 7, e artt. 37 ss. del regolamento CE 178/2002.

[40] Sulla natura giuridica dell'Autorità quale amministrazione indipendente o agenzia nell'ambito del diritto europeo si rinvia a R. Manfrellotti, *L'amministrazione comunitaria nel settore delle biotecnologie*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 6, 825 ss.

[41] In tal senso L. Salvi, *L'immissione in commercio di OGM: il ruolo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, 2011, 405 ss.

autonomamente l'attività di valutazione del rischio (cd. *risk assessment*), sulla base della quale la Commissione e i comitati competenti[42] perseguono, invece, la gestione del rischio (cd. *risk management*)[43]: le due funzioni appaiono, dunque, ontologicamente diverse; la prima è, o dovrebbe essere, attività consultiva da compiersi, esclusivamente, sulla base delle nozioni tecniche e scientifiche; la seconda, invece, deve – o comunque dovrebbe – manifestare un sindacato di opportunità, costituito dal contemperamento di interessi differenti (e di matrice non solo scientifica).

La dicotomia fra *risk assessment* e *risk management* sembra palesarsi nel settore degli OGM sulla scorta della lettura degli atti normativi che regolano l'autorizzazione all'immissione in commercio al fine dell'alimentazione umana[44]. Com'è stato evidenziato poco sopra, dalle disposizioni europee si parrebbe legittimati a ritenere che l'EFSA sia organo non dell'amministrazione attiva, bensì di quella consultiva: l'art. 6 del regolamento del 2003 afferma che l'Autorità emette un parere successivamente vagliato dalla Commissione (nonché dai comitati)[45]. Tuttavia, a un più attento sindacato[46] della prassi autorizzatoria della Commissione si evince che il ruolo dell'EFSA non si inquadra perfettamente nel concetto di "amministrazione consultiva" tipico del diritto amministrativo italiano.

La legge generale sul procedimento amministrativo italiano[47] definisce attività consultiva quella che si estrinseca nel rilascio di pareri, ossia di atti amministrativi infraprocedimentali finalizzati ad illuminare l'organo decidente (vale a dirsi la c.d. "amministrazione attiva") in ordine al contenuto dell'atto da adotta-

---

[42] Si ricorda che la Commissione non è titolare esclusiva del potere di autorizzazione: essa è affiancata dai rappresentanti degli Stati membri in forza del procedimento c.d. "di comitologia" (in proposito, M.L. Tufano, *La comitologia e le misure di esecuzione degli atti e delle politiche comunitarie*, in *Dir. un. eur.*, 2008, 1, 149 ss.; D. Bianchi, *La comitologia dopo Lisbona*, in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, *cit.*, 51 ss.; G. Peroni, *La nuova procedura di adozione degli atti agrari dopo «Lisbona»: verso una nuova governance in materia di politica agricola comune?*, in *Dir. comm. internaz.*, 2014, 2, 463 ss.; S. Screpanti, *Gli sviluppi del sistema dei comitati a cinque anni dal regolamento "comitologia"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 105 ss.).

[43] M. Savino, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 2, 413 ss. Si veda anche M. Porpora, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, *cit.*, 1661 ss.

[44] Artt. da 3 a 11 del regolamento 1829/2003.

[45] In senso analogo anche la disposizione generale – e dunque non dettata in materia di OGM – di cui all'art. 23 del regolamento CE 178/2002: «L'Autorità ha i seguenti compiti: a) fornire alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri i migliori pareri scientifici in tutti i casi previsti dalla legislazione comunitaria e su qualsiasi questione di sua competenza; […]; c) fornire alla Commissione assistenza scientifica e tecnica nelle materie di sua competenza e, quando richiesto, nell'interpretazione e nell'esame dei pareri relativi alla valutazione dei rischi; […]»

[46] L. Salvi, *op. cit.*, 409 ss.

[47] Legge 7 agosto 1990, n. 241.

re[48]: ovviamente l'atto consultivo può avere ad oggetto i più disparati campi del sapere umano (diritto, ingegneria, contabilità, e via dicendo).

Invero, la menzionata legge 241/1990 specifica la nozione di amministrazione consultiva distinguendo fra pareri e valutazioni tecniche[49]. I primi[50] illuminano l'organo decidente in merito, appunto, alla decisione a cui il medesimo deve pervenire, ossia operano sul contenuto del provvedimento; nelle seconde[51], invece, la valutazione è operata alla stregua di conoscenze e, quindi, di regole tecniche: le valutazioni tecniche forniscono un sindacato sui fatti oggetto del procedimento, mentre i pareri forniscono un'interpretazione dei fatti già assodati e acquisiti in sede di istruttoria procedimentale[52].

La collocazione del ruolo dell'EFSA nell'ambito delle categorie di diritto interno non appare intuitiva: chi scrive ritiene necessario un superamento del mero *nomen iuris* di "parere"[53] – attribuito dalle fonti europee – atteso il ruolo penetrante assunto dall'EFSA, che risulta trascendere la sola fase di analisi di rischio per improntare a sé anche l'attività di *decision making* finale: si nota, d'altronde, che l'autorizzazione all'immissione trova la sua legittimazione in un procedimento marcatamente *science-based*[54].

Per il vero, si ritiene che la qualificazione come "parere" sia confortata dalla lettura della direttiva 2001/18/CE e del regolamento CE 1829/2003, ma possa essere contraddetta dalla loro concreta attuazione.

In primo luogo, se entrambe le normative incentrano i relativi provvedimenti d'autorizzazione sulla scorta della valutazione del rischio (in generale compiuta dall'EFSA), le medesime ammettono che le autorità europee possano assumere a fondamento della loro decisone anche ulteriori parametri di natura di non scientifica. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 7 del regolamento del 2003 in forza del quale la Commissione, nel valutare il parere dell'EFSA, può tenere conto di altri fattori legittimi pertinenti alla questione in esame.

---

[48] Sull'attività consultiva si ricordano in dottrina gli studi di P.M. Vipiana, *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private*, Milanofiori Assago, 2017, 331 ss.; V. Parisio, *La funzione consultiva nella dinamica procedimentale*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, 2017, 802 ss.; inoltre, E. Casetta (a cura di F. Fracchia), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 459 ss.

[49] N. Aicardi, *Le valutazioni tecniche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, *cit.*, 838 ss.

[50] Art. 16 legge 241/1990.

[51] Art. 17 legge 241/1990.

[52] Si desume, pertanto, che il parere si esplicita nella fase procedimentale decisoria, mentre la valutazione tecnica nella fase istruttoria: in tal senso P.M. Vipiana, *op. cit.*, 337 ss.

[53] In particolare, artt. 22, par. 7; 23, par. 1, e 29 del regolamento CE 178/2002, nonché art. 6 del regolamento CE 1829/2003.

[54] L. Salvi, *Processi decisionali e partecipazione pubblica tra innovazione e "controversie" tecnologiche. La regolazione delle biotecnologie agro-alimentari nell'U.E.*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 2, 227 ss.

Alla luce delle considerazioni esposte, allora, si può giungere alla conclusione che l'atto rilasciato dall'EFSA, almeno formalmente, potrebbe ricondursi alla nozione interna di parere obbligatorio (poiché sempre richiesto dalla normativa), ma non vincolante, in quanto la Commissione potrebbe impiegare a fondamento del provvedimento ulteriori elementi[55]. Quanto scritto fa propendere per un'interpretazione che ritenga il parere dell'EFSA non riconducibile alla nozione di valutazione tecnica presente nel diritto italiano. Infatti, l'art. 17 della legge 241 impedisce che l'amministrazione procedente adotti il procedimento prescindendo dalla valutazione medesima. A maggior ragione, l'intervento dell'EFSA non sembra riferirsi al mero accertamento della consistenza di situazioni di fatto, quanto, piuttosto, al fornire dei chiarimenti che la Commissione potrà autonomamente ponderare in bilanciamento con altri interessi.

Se il tenore letterale delle norme sul procedimento europeo permette di qualificare l'attività consultiva dell'EFSA quale parere obbligatorio non vincolante – ovviamente a meno che l'Autorità non abbia individuato la presenza di rischi per la salute o l'ambiente[56] – diverse considerazioni devono desumersi alla luce della prassi procedimentale.

Il rilascio delle autorizzazioni sull'immissione di OGM da parte della Commissione appaiono incentrate esclusivamente sulla valutazione scientifica del rischio, senza che sia data un'effettiva rilevanza ad ulteriori considerazioni o alla componente partecipativa dei cittadini europei. In quest'ambito procedimentale si registra, pertanto, una prevalenza del momento scientifico-consultivo su quello amministrativo-decisionale. L'attività di gestione del rischio – che, come riportato in precedenza, dovrebbe recare una ponderazione di diversificati interessi al fine di giungere all'immissione in commercio di un alimento[57] connotato da un rischio "accettabile" – è stata ridotta al mero recepimento di un parere sull'assenza del rischio: vale a dirsi che l'apprezzamento di opportunità si è tradotto in un esempio di "tecnocrazia".

2.3. *Brevi considerazioni sulla giurisprudenza*

[55] A considerazioni analoghe è giunta anche la dottrina che ha studiato l'EFSA nella sua disciplina generale: S. Gabbi, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009, 136 e 139 ss.

[56] Si ritiene, infatti, che la Commissione possa valutare ulteriori interessi solo qualora l'EFSA abbia assodato l'assenza del rischio: in caso contrario, infatti, non sarebbe possibile autorizzare il prodotto nemmeno sulla valutazione degli altri fattori, atteso che i principi ispiratori della direttiva del 2001 e del regolamento del 2003 sono, per l'appunto, la tutela dell'ambiente e della salute.

[57] Considerazioni similari valgono, anche alla luce della giurisprudenza di seguito esaminata, per la coltivazione di OGM.

Della tendenza a dare rilievo al momento tecno-scientifico si ha sentore nella giurisprudenza della Corte di giustizia. L'analisi delle più conosciute pronunce della Corte consente di verificare come il Giudice dell'Unione europea abbia, in generale, improntato il proprio giudizio sulla verifica della corrispondenza tra l'operato della Commissione e il parere dell'EFSA o di altri organi consultivi.

Ovviamente, si deve evidenziare come la Corte sia sovente intervenuta sull'applicazione delle procedure di "emergenza"[58] avviabili dagli Stati membri al fine di adottare misure cautelative per la tutela dell'ambiente e della salute umana, soprattutto, in tema di coltivazione di organismi geneticamente modificati: ciò giustifica il fatto che la Corte abbia prevalentemente esaminato la rilevanza della prova scientifica del rischio, piuttosto che il procedimento di autorizzazione di per sé. Tuttavia, ciò è espressivo del fatto che tanto l'Unione, quanto gli Stati membri improntano – nel bene o nel male – l'autorizzazione degli OGM essenzialmente sul dato scientifico.

Ciò è avvenuto già nel noto caso del "Land dell'Austria superiore"[59], ove la Corte – e precedentemente il Tribunale di primo grado – ha convalidato l'operato della Commissione evidenziando come la Repubblica d'Austria e il Land non avessero fornito alcun elemento idoneo al superamento dell'analisi svolta dall'EFSA. Simile giurisprudenza è stata ribadita anche in sede di definizione degli "spazi di manovra" riconosciuti agli Stati membri nei confronti degli OGM autorizzati: il riferimento è qui al *corpus* giurisprudenziale costituito dalle sentenze "Monsanto" del 2011[60] e "Pioneer" del 2012[61].

Con la sentenza del 2011, la Corte di giustizia dell'Unione ha precisato che, allorquando, la Commissione abbia provveduto all'autorizzazione di un prodotto GM, gli Stati membri possono ricorrere, in via cautelare, alle misure di cui all'art. 34 del regolamento 1829/2003[62]: tuttavia, l'autorità nazionale può accedere a tali misure di emergenza solo ove abbia riscontrato un rischio "grave e manifesto", ossia scientificamente dimostrato e non puramente ipotetico[63]. Queste conclu-

---

[58] In particolare, art. 34 regolamento CE 1829/2003 e artt. 23 e 26 direttiva 2001/18/CE.

[59] Sentenza 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, Land Oberosterreich e Austria c. Commissione, in *curia.europa.eu*: commentata in V. Ranaldi, *op. cit*. Ma, in senso analogo, si possono leggere simili considerazioni nella precedente sentenza 9 settembre 2003, causa C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia S.p.A. et al. C. Presidenza del Consiglio dei Ministri et al, *ivi*.

[60] Sentenza 8 settembre 2011, Monsanto SAS et al. C. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, cause riunite da C-58/10 a C-68/10, in *curia.europa.eu*.

[61] Sentenza 6 settembre 2012, Pioneer Hi Bred Italia Srl c. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, causa C-36/11, *ivi*: L. Salvi (a cura di), *AlimentarEurope*o, 2012, 4, in *www.rivistadirittoalimentare.it*; J. Beqiraj, *Verso una disciplina uniforme europea in materia di OGM? Alcune precisazioni sul margine di discrezionalità degli Stati membri nel limitare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2013, I, 291 ss.

[62] Articolo che richiama la procedura di cui agli artt. 53 e 54 del regolamento CE 178/2002: P. Borghi, L. Salvi (a cura di), *AlimentarEuropeo*, 2012, 1, in *www.rivistadirittoalimentare.it*.

[63] P. Acconci, *Tutela della salute e diritto internazionale*, 2011, 232.

sioni sono ribadite nella sentenza del 2012, ove la Corte (su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato italiano) ha nuovamente chiarito che lo Stato membro, a seguito dell'intervenuta autorizzazione del prodotto transgenico, può avviare – sussistendone i presupposti – l'*iter* di emergenza normato dal suddetto art. 34; lo Stato non può, all'opposto, approntare ulteriori autorizzazioni a livello nazionale o ricorrere all'art. 26-*bis* della direttiva 2001/18/CE[64].

Il quadro interpretativo elaborato dalla Corte di giustizia si sofferma, allora, sulla necessità di accertare che la Commissione abbia diligentemente recepito il parere dell'EFSA e che gli Stati membri abbiano, eventualmente, sollevato congrui ed effettivi dubbi scientifici[65]. La breve analisi della giurisprudenza europea ci permette di avvalorare la tesi secondo cui il momento tecnocratico è del tutto prevalente nell'ambito del procedimento di autorizzazione degli OGM, ma si deve, ad ogni modo, ricordare che non spetta alla Corte sopperire alla mancanza di *risk management* in capo alla Commissione.

Non a caso, quest'ultima attività, come sopra sottolineato, è sostanzialmente rappresentata da una valutazione di opportunità e, dunque, connotata da un margine di discrezionalità: il giudice, anche al livello eurounitario, non può farsi carico delle scelte discrezionali che spettano all'organo esecutivo-amministrativo.

In tal senso, si ritiene significativo il seguente principio di diritto cui è giunto il Tribunale di primo grado[66], ancorché in materia differente rispetto agli OGM: «le istituzioni dispongono, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la definizione degli scopi perseguiti e la scelta degli opportuni strumenti d'azione. Inoltre, nell'ambito della loro valutazione dei rischi, esse devono procedere a stime complesse per valutare, in base alle informazioni di natura tecnica e scientifica che vengono loro fornite da esperti nel quadro della valutazione scientifica dei rischi, se i rischi per la salute pubblica, la sicurezza e l'ambiente oltrepassino il livello giudicato accettabile per la società. Tale ampio potere discrezionale e tali stime complesse implicano un controllo limitato da parte degli organi giudicanti dell'Unione europea. Essi portano infatti alla conseguenza che il sindacato di merito dell'organo giudicante si limiti ad esaminare se l'esercizio da parte delle istituzioni delle loro competenze non sia viziato da un errore manifesto o da uno sviamento di potere o anco-

[64] Articolo dettato in materia di misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti.

[65] Si veda anche M. Cocconi, *Le garanzie del cittadino rispetto ai giudizi scientifici contenuti nei pareri dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2016, 3, 4 ss.

[66] Tribunale di primo grado dell'Unione europea, Sez. III, 9 settembre 2011, causa T-257/2007, Repubblica Francese c. Commissione europea, in *Foro amm. CDS*, 2011, 9, 2631: L. Salvi, *AlimentarEuropeo*, 2013, 3, in *www.rivistadirittoalimentare*.

ra se tali autorità non abbiano manifestamente oltrepassato i limiti del loro potere discrezionale».

Il Tribunale – con principio confermato dalla Corte di Giustizia[67] e ribadito in successiva pronuncia del 2016[68] – evidenzia i limiti del sindacato giurisdizionale, ma altresì sottolinea come il provvedimento di autorizzazione debba essere il frutto di una valutazione complessa che tenga conto anche del rischio "accettabile" da parte della società: si perviene, dunque, ad una applicazione ragionevole e proporzionata del principio di precauzione.

2.4. (Segue) *Cenni alla giurisprudenza interna*

A discapito della menzionata giurisprudenza del Tribunale di primo grado, si è registrato, invece, un recepimento imperfetto nella giurisprudenza nazionale in materia di OGM.

Nello specifico, ci si riferisce alla pronuncia n. 605/2015[69], con la quale il Consiglio di Stato – nel respingere l'impugnazione proposta da un noto imprenditore agricolo italiano[70] avverso la sentenza di primo grado emessa dal TAR del Lazio[71] – ha assodato la legittimità del Decreto interministeriale del 12 luglio 2013[72], che provvisoriamente vietava sul territorio italiano la coltivazione della varietà di mais transgenico "Mon 810" (autorizzato in forza della direttiva 1990/220/CE). Il Consiglio di Stato, così come il TAR, richiama le sentenze della Corte di giustizia del 2011 e del 2012.

Da un lato, il Giudice di secondo grado ricorda come il provvedimento ministeriale non rientri nel contesto degli artt. 23 e 26-*bis* della direttiva 2001/18/CE, bensì nell'art. 34 del regolamento CE 1829/2003 e, dunque, come le autorità italiane siano pienamente legittimate ad operare in tal senso.

---

[67] Sentenza 11 luglio 2013, Repubblica francese c. Commissione europea, causa C-609/11 P, punti 142 ss. in particolare, in *curia.europa.eu*.

[68] Tribunale di primo grado, Sez. V, 15 dicembre 2016, causa T-177/13, in *curia.europa.eu*, annotata da D. Bevilacqua, *Regolazione sovranazionale e tutela degli interessi diffusi: garanzie procedurali e vincoli tecnico-scientifici*, in *Giorn. dir. amm*., 2017, 2, 227 ss.

[69] Cons. Stato, Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605, in *Riv. dir. agr*., 2015, 3, 214 ss., con nota di E. Sirsi, *OGM: au bout de la nuit? Il Consiglio di Stato scrive forse l'ultimo atto della storia della coltivazione commerciale di varietà OGM in Italia*.

[70] Si tratta del già citato coltivatore Fidenato, che aveva più volte tentato la semina del Mais "Monsanto 810" incorrendo nell'ostilità delle Autorità italiane.

[71] TAR Lazio, Roma, Sez. III *quater*, 23 aprile 2014, n. 4410, annotata da V. Cavanna, *OMG: legittimo il divieto in via cautelare di coltivazione del Mais MON 810*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 7, 548 ss.

[72] Decreto interministeriale 12 luglio 2013, inerente al divieto provvisorio di coltivazione del Mais Mon 810, ai sensi dell'art. 34 regolamento CE 1829/2003, divieto prorogato con decreto ministeriale 22 gennaio 2015.

Dall'altro lato – e qui si registrano le maggiori criticità[73] – il Consiglio di Stato deve procedere alla giustificazione necessaria per il ricorso alle misure di cui all'art. 34: i giudici d'appello fanno riferimento alla sentenza Monsanto del 2011[74], vale a dirsi alla necessità della prova del rischio grave e manifesto ovvero dell'eventuale proposizione di una questione pregiudiziale.

Il Giudice amministrativo supera l'ipotesi di una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, affermando che il caso sotteso al suo esame è sufficientemente chiaro da poter essere deciso a livello nazionale: in proposito, la soluzione approntata dal Consiglio di Stato risulta conforme alla giurisprudenza citata dal medesimo giudice. Non a caso, la menzionata sentenza Monsanto del 2011 prevede solo due possibili strade percorribili dal giudice nazionale in caso di giudizio sulle misure di emergenza di cui all'art. 34. Per un verso, qualora la Commissione si sia pronunciata sulla richiesta, da parte dello Stato membro, di attivare la misura di emergenza, siffatta decisione vincola lo Stato[75]; per altro verso, nel caso in cui la Commissione non abbia adottato alcuna decisione in ordine all'art. 34, il giudice nazionale chiamato a vagliare le misure di emergenza può sollevare una questione pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE[76], nel caso in cui nutra dei dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea.

Il Consiglio di Stato, sul punto, opta per la seconda possibilità e, contemporaneamente, esclude la pregiudiziale, ritenendo di poter giungere autonomamente alla corretta applicazione dell'art. 34.

In merito al danno grave e manifesto, che rappresenta l'oggetto tecno-scientifico della decisione in parola e che – come visto – è di rilevante importanza nel diritto europeo vivente, il Consiglio di Stato non sembra concretamente recepire la necessità di elementi fondati su dati scientifici attendibili e sopraggiunti alla valutazione originaria dell'EFSA.

Il paragrafo secondo, punto 6.3, della sentenza in parola si qualifica, sostanzialmente, come il sunto del ragionamento che il Consiglio di Stato propone in merito alla giustificazione delle misure di urgenza: dimostrazione dell'urgenza e del rischio grave e manifesto; presenza di analogo provvedimento di divieto in Francia[77].

---

[73] E. Sirsi, *op. cit.*, 229.

[74] Cons. Stato, sentenza n. 605/2015, *cit.*, punti 6.2. e ss.

[75] Punto 80 della sentenza Monsanto: interpretazione, peraltro, sostenuta dall'appellante, atteso che la Commissione aveva recepito un parere dell'EFSA nel quale non si riscontravano rischi derivanti dalla varietà Mon 810.

[76] Punto 79 della sentenza Monsanto.

[77] Nello specifico il Consiglio di Stato afferma: «va poi ricordato come la citata sentenza in data 8 settembre 2011, abbia sì negato la possibilità di utilizzare le misure di sospensione o divieto provvisorio dell'utilizzo o dell'immissione in commercio in applicazione dell'art. 23 della direttiva 2001/18/CE, ma abbia indicato come strumento praticabile l'art. 34 del regolamento, previa dimostrazione dell'urgenza e del rischio grave e manifesto; del resto, la Francia ha poi seguito l'indicazione della Corte, adottando in data 18 marzo 2012 misu-

È però a proposito della dimostrazione del rischio che la sentenza n. 605/2015 contrasta in modo significativo con la consolidata giurisprudenza europea, la quale riconosce un ruolo indispensabile al parere dell'EFSA ed ammette le misure di emergenza solo qualora lo Stato provi la sussistenza di un rischio per la salute o l'ambiente non esaminato dall'Autorità europea, vale a dirsi sopravvenuto[78] al *risk assessment* compiuto in sede di autorizzazione.

Il Consiglio di Stato, al punto 6.5 della pronuncia *de qua*, prende atto che l'EFSA si è sempre espressa sostenendo l'assenza del rischio nell'impiego del Mon 810[79]. Tuttavia, il Giudice amministrativo sembra adottare un'interpretazione letterale dell'art. 34: tale articolo, infatti, non menziona solo il parere dell'Autorità, ma anche tutti i casi in cui si sono manifestati i "presupposti sostanziali" del rischio indipendentemente dall'intervento dell'EFSA. È proprio sui presupposti esaminati dai Ministeri italiani, e individuati in un *dossier* del CRA[80] (Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in agricoltura) e da uno studio analogo condotto dall'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), che la pronuncia del 2015 individua la legittimità del decreto interministeriale del 2013.

È singolare – nonché contrastante con la giurisprudenza europea – che il Consiglio di Stato abbia omesso di ricordare che l'EFSA, nel mese di settembre 2013[81], si era espressa sui rilievi formulati dalle Autorità italiane, giungendo alla conclusione che essi non fornivano alcuna nuova evenienza scientifica[82] e che dunque non erano sussistenti i presupposti per avviare il procedimento *ex*

---

re cautelari provvisorie ex art. 54, comma 3, reg. n. 178/2002, impedendo la coltivazione del mais transgenico; e non risulta dagli atti che al riguardo siano intervenuti nuovi arresti giurisprudenziali».

[78] E. Blasi, *I nuovi margini del potere decisionale degli Stati europei in materia di organismi geneticamente modificati*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, 1, 164 ss.

[79] Sentenza n. 605/2015, punto 6.5: «la seconda questione da esaminare, riguarda gli elementi sui quali può essere basata l'adozione delle misure nazionali provvisorie, della cui astratta adottabilità si è detto. L'appellante incentra le sue censure sul significato dei pareri dell'EFSA. Nel caso in esame, va fin d'ora riconosciuto che l'EFSA non ha suggerito di intervenire sull'autorizzazione del mais MON 810, in relazione ai rischi connessi alla coltivazione. Nessuna presa di posizione esplicitamente negativa sulla perdurante efficacia dell'autorizzazione è rinvenibile in detti pareri, e le conclusioni formali cui è pervenuta EFSA, nonostante l'evidenziazione di nuovi parametri rilevanti e di nuovi criteri di valutazione del rischio, e dell'opportunità di porre in essere forme di cautela, appaiono in linea di sostanziale continuità con il parere favorevole del 2009. Tanto sembra emergere anche dalla "*scientific opinion*" pubblicata sul bollettino dell'EFSA del 2013- n. 3371 (a quanto sembra, sopravvenuta all'adozione del decreto impugnato). Il Collegio osserva, tuttavia, che l'art. 34, cit., non stabilisce un percorso conoscitivo e valutativo obbligato, in quanto, prima ancora di menzionare, come strumento qualificato di evidenziazione dei presupposti per la sospensione o la modifica di un'autorizzazione, i pareri dell'EFSA, indica i presupposti sostanziali per intervenire sulle autorizzazioni, ed anche testualmente ("… ovvero qualora, alla luce di un parere dell'Autorità…") non esclude che la sussistenza di detti presupposti venga desunta in altro modo».

[80] Nel quale si afferma che il Mon 810 potrebbe impattare sugli imenotteri parassitoidi specialisti di *O.Nubilalis*, potrebbe modificare le popolazioni di lepidotteri non bersaglio e potrebbe favorire lo sviluppo di parassiti secondari potenzialmente dannosi per le altre colture. Così al punto 6.7 della sentenza n. 605/2015, *cit*.

[81] In *EFSA Journal* 2013;11(9):3371 [7], pubblicato il 24 settembre 2013.

[82] E. Sirsi, *op. cit.*, 224.

art. 34 regolamento 1829/2003; si legge già nell'*abstract* del parere: «*therefore, the EFSA GMO Panel concludes that, based on the documentation submitted by Italy, there is no specific scientific evidence, in terms of risk to human and animal health or the environment, that would support the notification of an emergency measure under Article 34 of Regulation (EC) No 1829/2003 and that would invalidate its previous risk assessments of maize MON 810*».

Anche ove possa essere ammesso, seguendo il Consiglio di Stato, che gli Stati membri intervengano nelle more del procedimento europeo, assai più difficile – se non impossibile – è giustificare una misura di emergenza adottata in aperto contrasto con i pareri, sostanzialmente unanimi, dell'EFSA.

Infine, il Consiglio di Stato non sembra aver approfonditamente vagliato la pur citata[83] esperienza francese: il menzionato provvedimento francese d'interdizione alla coltivazione del mais Mon 810, adottato in data 16 marzo 2012 (analogo al decreto interministeriale italiano del 2013), era stato annullato dal *Conseil d'Etat* già il 1° agosto 2013[84] proprio sulla base delle valutazioni emesse dall'EFSA. Il giudice amministrativo francese, al pari del Consiglio di Stato, richiama la sentenza Monsanto del 2011[85] e ribadisce che le misure dell'art. 34 devono essere sorrette tanto dall'urgenza quanto da un pericolo scientificamente dimostrato. Inoltre, il *Conseil*, preso atto dei pareri scientifici dell'EFSA (nonché di altri organi tecnici) circa l'assenza di indici di pericolosità nell'impiego del mais Mon 810[86], perviene all'annullamento del provvedimento di interdizione.

Invero, le Autorità francesi, in data 14 marzo 2014[87], hanno nuovamente adottato un decreto che interdice la commercializzazione, l'utilizzazione e la messa in coltura del mais Mon 810, riaprendo così una controversia che sembrava conclusa dopo l'intervento del *Conseil d'Etat* del 2013. All'*arrêté* amministrativo – volto a precedere l'intervento della Commissione ai sensi dell'art. 34 regolamento 1829/2003 – ha fatto, tuttavia, seguito un parere dell'EFSA, le cui con-

---

[83] Cons. Stato, sentenza n. 605/2015, *cit.*, punto 6.3.

[84] Conseil d'Etat, sentenza n. 358103 del 1° agosto 2013, disponibile in *www.conseil-etat.fr*.

[85] Conseil d'Etat, sentenza n. 358103/2013, *cit.*, punto 11: «*Considérant, en second lieu, qu'il résulte de l'arrêt Monsanto SAS et autresde la Cour de justice de l'Union européenne du 8 septembre 2011, C-58/10 à C-68/10, que la première hypothèse mentionnée par l'article 34 du règlement (CE) n° 1829/2003 impose aux Etats membres de démontrer, outre l'urgence, l'existence d'une situation susceptible de présenter un risque important mettant en péril de façon manifeste la santé humaine, la santé animale ou l'environnement; qu'un tel risque doit être constaté sur la base d'éléments nouveaux reposant sur des données scientifiques fiables*».

[86] Conseil d'Etat, sentenza n. 358103/2013, *cit.*, punto 12: «*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que tant l'avis de l'AESA du 30 juin 2009 relatif à la demande de renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché du maïs génétiquement modifié MON 810 que l'avis du 22 décembre 2009 du comité scientifique du Haut conseil des biotechnologies sur les réponses de l'AESA aux questions posées par les Etats membres au sujet du maïs MON 810 et l'avis de ce comité du 21 octobre 2011 sur le rapport de surveillance de culture du MON 810 en 2010 ont conclu à l'absence de risque important pour l'environnement*».

[87] *Arrêté du 14 mars 2014 interdisant la commercialisation, l'utilisation et la culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810)*, **disponibile in** *www.legifrance.gouv.fr*.

clusioni si pongono nella prosecuzione di quanto già affermato in merito ai precedenti casi italiano e francese.

L'EFSA, nel suddetto atto consultivo[88], giunge alle seguenti conclusioni: «*neither the scientific publications cited in the French Authorities' report with relevance to maize MON 810 nor the arguments put forward by France reveal any new information that would invalidate the previous risk assessment conclusions and risk management recommendations made by the EFSA GMO Panel. Therefore, EFSA considers that the previous GMO Panel risk assessment conclusions and risk management recommendations on maize MON 810 remain valid and applicable*». Dal tenore delle riportate conclusioni – benché non sia ancora disponibile una pronuncia definitiva del giudice amministrativo francese in ordine al nuovo provvedimento – si desume che anche questa moratoria sia destinata all'annullamento.

Peraltro, anche in Italia la vicenda non pare essersi conclusa con la sola decisione del Consiglio di Stato. Sul punto, la Corte di Giustizia – con recente pronuncia del 13 settembre 2017[89] – è nuovamente intervenuta in via pregiudiziale sulla disciplina italiana. La suddetta sentenza si pone in antitesi con quanto affermato dal Consiglio di Stato: la Corte è, infatti, giunta ad affermare che le misure emergenziali di cui all'art. 34 regolamento 1829/2003 possono trovare applicazione solo nel caso in cui sia manifesto che l'OGM autorizzato presenti «un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente».

Conseguentemente, la Corte di Cassazione, con sentenza depositata il 19 ottobre 2017[90], ha annullato il provvedimento con cui il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Pordenone aveva disposto il sequestro – per violazione del menzionato D.M. 12 luglio 2013 – di un terreno coltivato con mais Mon 810.

Il Giudice di legittimità, nell'annullare la misura cautelare reale, rinvia al GIP del Tribunale di Pordenone affinché, sulla scorta degli elementi valutativi enucleati dalla Corte di Giustizia, appuri la «effettiva sussistenza dei presupposti sostanziali e procedurali per l'adozione del divieto […]»[91]. L'esame del giu-

---

[88] *Statement on a request from the European Commission related to an emergency measure notified by France under Article 34 of Regulation (EC) 1829/2003 to prohibit the cultivation of genetically modified maize MON 810*, pubblicato il 1° agosto 2014 e disponibile in *EFSA Journal*, 2014;12(8):3809 [18].

[89] Sentenza 13 settembre 2017, causa C-111/16, in *curia.europa.eu.*, resa su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Udine, nel procedimento penale a carico del citato imprenditore agricolo G. Fidenato e altri: I.L. Nocera, *Ogm vietati solo se è manifesto un grave rischio per la salute*, *Diritto & Giustizia*, 2017, 142, 3 ss. La pronuncia – che s'inserisce nelle vicende giudiziarie del menzionato imprenditore favorevole alle coltivazioni GM – ha riscosso l'attenzione della stampa quotidiana: R. Iotti, *Corte Ue: no agli ogm solo se è dimostrato che fanno male*, in *www.ilsole24ore.com*, 13 settembre 2017; L. De Francisco, *L'agricoltore pro-ogm: "Dopo la sentenza UE pronto a ripartire con la semina"*, in *www.repubblica.it*, 14 settembre 2017; G. Caccavello, *Ogm, il grande paradosso delle politiche agricole europee*, in *www.econopoly.ilsole24ore.com*, 6 ottobre 2017.

[90] Sentenza, 29 settembre 2017, n. 1170.

[91] Corte di Cass., sent. 1170/2017, punto 5 del considerato in diritto.

dice territoriale dovrà quindi vertere sulla consistenza dei presupposti del divieto del 2013: il suddetto sindacato, quindi, avrà riguardo agli indici tecno-scientifici impiegati dall'amministrazione italiana per negare validità ai pareri dell'EFSA.

I casi giurisprudenziali che sono stati sinteticamente esaminati ci permettono di giungere alla conclusione che l'*expertise* scientifica svolge un ruolo di primo piano non solo nell'individuazione della base scientifica sulla quale assumere il provvedimento di autorizzazione, bensì anche nella legittimazione dello stesso e nel sindacato giurisdizionale sull'operato della Commissione (e delle autorità nazionali) nel settore degli OGM.

3. *Considerazioni conclusive.*

Le considerazioni che precedono contribuiscono a fare un poco di chiarezza sul ruolo che l'*expertise* scientifica riveste all'interno del procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati.

In merito, si reputa che il ruolo dell'analisi tecno-scientifica in simile procedimento trascenda il semplice momento consultivo per conformare a sé, all'opposto, l'intero portato del provvedimento.

È considerazione ovvia quella per cui il connubio scienza e diritto nel settore degli OGM non può limitarsi allo studio dell'influenza del parere dell'organo tecnico, dovendosi, invece, estendere ad altre tematiche di particolare interesse (quali disinformazione del pubblico e partecipazione dei cittadini).

Tuttavia, allo stato attuale, pare che non si possa prevedere un mutamento di rotta: anche le modifiche apportate alla direttiva 2001/18/CE dalla direttiva 2015/412/UE non sembrano mettere in dubbio il prestigio del parere scientifico. Non a caso, l'inserimento dell'art. 26-*ter*[92] nel corpo della direttiva 2001/18/

[92] Direttiva 2001/18/CE, art. 26-*ter*, par. 3: «se non è stata presentata alcuna richiesta a norma del paragrafo 1 del presente articolo o se il notificante/richiedente ha confermato l'ambito geografico della sua notifica/domanda iniziale, uno Stato membro può adottare misure che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM definiti in base alla coltura o al tratto, una volta autorizzati a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003, a condizione che tali misure siano conformi al diritto dell'Unione, motivate e rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione e, inoltre, che siano basate su fattori imperativi quali quelli connessi a: a) obiettivi di politica ambientale; b) pianificazione urbana e territoriale; c) uso del suolo; d) impatti socio-economici; e) esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26 bis; f) obiettivi di politica agricola; g) ordine pubblico».

CE[93] non muta il ruolo dell'EFSA[94]: infatti, pur prevedendo la possibilità per gli Stati membri di approntare divieti alla coltivazione di OGM, siffatte moratorie dovranno trovare giustificazione in valutazioni ulteriori rispetto a quella scientifica esperita al momento dell'autorizzazione[95] (naturalmente, permangono per le autorità nazionali i poteri di intervento di emergenza, ma solo alla luce delle condizioni viste nei paragrafi precedenti)[96], quali ad esempio la tutela del paesaggio.

Invero, l'innovazione normativa segue la *ratio* di garantire, da un lato, l'unicità del procedimento di *risk assessment/management*, mentre preserva agli Stati la valutazione di quelle esigenze imperative che sono proprie di ogni singolo territorio[97] e che meglio possono essere sondate dalle autorità nazionali piuttosto che dalla Commissione.

Quanto precede manifesta come i prodotti GM siano tuttora un "campo di prova" sul quale vagliare i rapporti fra scienza e diritto, palesando due tendenze antitetiche: la Commissione europea favorisce le nuove tecnologie ritenendo sufficiente la prova scientifica dell'assenza del rischio o della tollerabilità del medesimo, gli Stati – o meglio alcuni di essi – sono propensi alla considerazione di interessi differenti rispetto a quelli puramente scientifici.

---

[93] Il D.Lgs. 14 novembre 2016, n. 227, nel recepire la direttiva 2015/412/UE, ricalca pedissequamente l'elenco di ipotesi in cui lo Stato membro può vietare o limitare la coltivazione di OGM. In generale, si veda il commento alla normativa *La "nuova" normativa sugli OGM: quando oggi è già ieri*, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 2, 90 ss.

[94] In tal senso anche G.F. Ferrari, *Scienza e tecnica tra diritto europeo e diritto comparato*, in P.M. Vipiana (a cura di), *Diritto scienze e tecnologie*, *cit.*, 65 ss.

[95] Opinione diversa traspare, all'opposto, da due più recenti interventi del Consiglio di Stato, ove l'organo di giustizia amministrativa giunge, sulla scorta della direttiva 2015/412/UE, alla declaratoria d'improcedibilità dei giudizi promossi avverso i provvedimenti di moratoria italiani, atteso che la suddetta direttiva consentirebbe l'imposizione del divieto di coltivazione di OGM. In un primo caso, con sentenza 10 febbraio 2016, n. 569 (disponibile in *www.giustizia-amministrativa.it*), il Consiglio di Stato dichiara l'improcedibilità ritenendo che «la Direttiva UE n. 412/2015 ha introdotto la facoltà per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati OGM, così confermando la posizione assunta dagli organi istituzionali italiani». In un secondo procedimento, con parere reso a seguito di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (n. 2361 del 14 novembre 2016, *ivi*), il Consiglio di Stato ritiene il ricorso improcedibile, per quel che qui interessa, poiché la direttiva 2015/412/UE ha abilitato il Governo italiano a «chiedere alla Commissione Europea l'esclusione della coltivazione del mais MON 810 da tutto il territorio nazionale».

[96] È stato altresì osservato che un ulteriore limite al portato delle riforme discende dal par. 8 dello stesso art. 26-*ter* il quale ribadisce il principio di libera circolazione dei prodotti OGM: libertà di circolazione che non può essere limitata dalle misure adottate dagli Stati membri. In proposito, S. Visani, *Modelli normativi a confronto: regolamentazione degli Ogm tra UE e USA. Giurisprudenza in materia di brevettabilità degli organismi viventi*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2015, 3, 57 ss.

[97] M. Porpora, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, *cit.*, 1661 ss.

Ogm, tecnoscienza e pubblica amminsitrazione

Il contributo è volto ad analizzare alcuni aspetti del rapporto che sussiste fra l'azione amministrativa e la componente tecno-scientifica sottesa all'esercizio dell'azione stessa. In particolare, l'occasione è offerta dalla nutrita giurisprudenza nazionale e della Corte di Giustizia in merito al valore riconosciuto ai pareri dell'*European Food Safety Authority* - EFSA in materia di organismi geneticamente modificati.

GMOs, Technoscience and public administration

The contribution is aimed at analysing several aspects of the relationship that exists between the administrative action and the techno-scientific component underpinning the exercise of the action itself. In particular, the occasion is thus presented by the wide-ranging national jurisprudence and the Court of Justice concerning the value acknowledged in the opinions of the European Food Safety Authority – EFSA with regard to genetically modified organisms.