

**GENERAZIONI FUTURE E SICUREZZA ALIMENTARE:
L'EVOLUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE[□]**

DI GIOVANNA MAJORANA^{*}

1. Premessa – 2. La tutela delle generazioni future: breve excursus normativo – 3. La sicurezza alimentare nella normativa comunitaria – 4. Il ruolo della giurisprudenza comunitaria in materia di sicurezza alimentare – 5. Conclusioni: il principio di precauzione “trait d’union” fra la sicurezza alimentare e la tutela delle generazioni future.

1 - La tutela delle generazioni future e la sicurezza alimentare sono entrambe tematiche ormai di indiscusso rilievo e, pur essendo state oggetto, in passato, di approfondite ed erudite riflessioni, soltanto negli ultimi anni hanno suscitato appieno l'interesse della collettività e degli operatori sia economici, sia giuridici. Le due materie, ad un primo sguardo, condividono, in un certo qual modo, l'iter evolutivo, in ragione del quale ad una limitata attenzione da parte dell'opinione pubblica mondiale, è seguita una presa di coscienza sempre più forte in ordine alla necessità di garantire, da una parte, le *chances* degli individui che abiteranno il pianeta in futuro, dall'altra, di salvaguardare l'affidabilità dei nutrimenti.

La garanzia dei diritti della posterità potrebbe farsi risalire ai primi contrattualisti, pur mancando specifici riferimenti relativi alla protezione dell'umana discendenza. Ciononostante, una lettura in filigrana di tali teorie, potrebbe nondimeno permettere l'individuazione di una base filosofica alla tutela della progenie. Il patto sociale a cui la collettività si è responsabilmente vincolata garantisce il mantenimento di relazioni pacifiche fra persone, ponendo fine alla condizione *bellum omnia contra omnes*¹. In tal modo, si creano le premesse migliori perché l'umana specie possa prosperare, collaborare e condurre una serena esistenza. Certamente, i primi soggetti a godere delle proficue

[□] Il presente lavoro è in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno “*Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*” tenutosi a Parma il 30 novembre, 1 e 2 dicembre 2005.

^{*} Dottoranda in Diritto pubblico interno e comunitario presso la Seconda Università degli Studi di Napoli.

¹ T. HOBBS, *Il Leviatano*, a cura di T. Magri, Roma 2002, p. 72.

conseguenze derivanti dall'accordo sono coloro che ne hanno promosso la sottoscrizione, ma la prolungata tenuta del contratto riverserà i suoi benefici effetti anche sulle persone a venire. Innegabilmente, l'intesa fra individui di roussoniana memoria contribuisce a creare la situazione migliore perché possa garantirsi la prosecuzione dell'umana specie. Pertanto, una lettura teleologicamente orientata della dottrina del contratto sociale, seppur indirettamente, permette l'affioramento dei presupposti necessari alla difesa dell'odierna collettività ed in base ai quali si tutelano altresì i diritti della posterità.

La riflessione filosofica si accompagna alla prima coeva esplicita presa di posizione giuridica a favore dell'umana discendenza.

I Padri fondatori includono nel Preambolo della Costituzione degli Stati Uniti d'America, promulgata nel 1787, la dimensione diacronica dell'umanità: il popolo americano manifesta la volontà di formare un governo federale permanente, stabilire la giustizia, assicurare la tranquillità del Paese e garantire i benefici della libertà per se stesso e per i propri figli.

Per quanto concerne la sicurezza alimentare, essa ha iniziato ad interessare il legislatore con un certo ritardo rispetto alla tematica della tutela delle generazioni future, nonostante l'indubbia rilevanza di cui la materia ha sempre goduto per la sopravvivenza della specie². Le cause di una tale dilazione nei tempi sono probabilmente riconducibili a molteplici fattori, fra cui la limitata circolazione delle merci e l'insufficiente avanzamento delle ricerche tecnico-scientifiche che rendevano assai incerta l'identificazione delle sostanze presenti nei singoli alimenti. Le prime norme sull'argomento, risalenti al secolo scorso, si limitavano a stigmatizzare il commercio di cibi mal conservati o inquinati, considerando tali condotte dei veri e propri reati³.

La tutela delle persone che verranno al mondo e la sicurezza alimentare vengono sovente considerate separatamente, mancando l'individuazione di

² Come riportato da L. COSTATO, *Una ricognizione sui principi fondanti del diritto alimentare*, in Rivista di diritto agrario, Parte I, 2005, 203, sembra che in passato si prestasse maggiore attenzione all'eventualità di un'intossicazione derivante dalla volontaria assunzione di cibi nocivi per la salute o avvelenati, piuttosto che a difetti di produzione degli alimenti. L'influenza, seppur negativa, che alcune sostanze tossiche batteriche (quali le aflatossine) hanno rivestito nella storia dell'umanità, è descritta da G. PIVA, *Sicurezza alimentare, la nuova sfida dell'Europa*, in Vita e Pensiero, n. 3, 2004, 118 ss.

³ In argomento, L. COSTATO, *op. cit.*, 204.

nessi che ricolleghino l'una materia all'altra. Soltanto da recente va assumendosi la consapevolezza che l'affidabilità dei nutrimenti gode di rilevanza non esclusivamente con riferimento alla popolazione attualmente esistente, ma anche a quella futura.

Il presente lavoro, dunque, procederà ad un'analisi separata dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale relativa agli odierni temi, ed in conclusione, qualora si riscontrassero, metterà in luce i preziosi momenti di incontro fra tutela delle generazioni future e sicurezza alimentare.

2 – La garanzia dei diritti dell'umana progenie è contemplata, oltre che nella parte introduttiva della Costituzione degli Stati Uniti d'America, anche nel Preambolo della Carta fondamentale argentina, adottata nel 1853, la quale menziona la posteridad in quanto destinataria dell'attività del corpo sociale a costituire l'unità nazionale, garantire la giustizia, consolidare la pace interna, provvedere alla difesa comune, promuovere il benessere generale e assicurare la libertà.

Già all'epoca, evidentemente, la problematica godeva di una certa importanza, dato che molteplici Carte costituzionali, seppure soltanto nel Preambolo, si preoccupavano di includere nel proprio orizzonte di tutela anche le persone che sarebbero, in un imprecisato futuro, venute al mondo. Si trattava, a onor del vero, di norme alquanto oscure e nebulose: non si assumevano precisi obblighi a tutela della posterità, ma ci si limitava ad una generica protezione dei diritti di quest'ultima. D'altro canto, non può non mettersi in evidenza la collocazione che, nel Testo, veniva assegnata a tali norme: esse, infatti, erano frequentemente contenute nel Preambolo della Costituzione, ovverosia nella parte dotata di minore obbligatorietà. Ciononostante, si tratta di precetti assai lungimiranti, soprattutto considerando l'epoca in cui essi furono redatti.

La questione oggetto dell'odierno studio è riemersa con maggiore forza nella seconda metà del secolo appena trascorso, dopo un periodo di intensa riflessione sul tema ⁴. Soprattutto negli anni '90, le generazioni future hanno

⁴ Negli anni '70, le generazioni future trovano spazio all'interno della Carta costituzionale dell'Algeria, la quale, promulgata nel 1976, sancisce la tutela dei diritti umani e delle libertà, patrimonio dell'intera popolazione algerina, tenuta a trasmettere tali beni di generazione in generazione, preservandoli e mantenendoli inviolabili (art. 32). Negli stessi anni, la Legge fondamentale di Cuba stabilisce che "El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social

rivestito un ruolo sempre più importante all'interno delle Carte costituzionali di molteplici paesi ⁵.

Per quanto attiene all'Unione europea, le nazioni che si sono preoccupate di inserire nella propria Legge fondamentale un riferimento alla tutela dell'umana progenie sono cinque: Estonia, Polonia, Germania, Portogallo e Francia.

L'Estonia, nel Preambolo della Carta costituzionale, adottata il 28 Giugno 1992, proclama la volontà del proprio popolo di garantire il mantenimento dei benefici generali, derivanti dalla libertà, dalla giustizia e dalla legge, non soltanto per l'umanità attualmente esistente, ma anche per quella che abiterà il pianeta.

Parimenti la Polonia, nella parte introduttiva del Testo costituzionale, sancisce l'obbligo di trasmettere alle generazioni future tutto ciò che la millenaria eredità tramandata dai progenitori ha lasciato di prezioso nel mondo. In particolare, poi, all'art. 73, la Costituzione polacca ricollega la sicurezza ecologica alla tutela della posterità.

La Legge fondamentale della Germania contempla un'importante previsione in materia, introdotta grazie ad un emendamento costituzionale. L'art. 20a, inserito nel 1994 ed ampliato nel 2002, sancisce l'impegno a proteggere "i fondamenti naturali della vita e gli animali", consacrando esplicitamente la responsabilità dello Stato nei confronti della progenie.

sostenible para hacer mas racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras" (art. 27). La Carta cubana è fra le prime a riconnettere la necessaria protezione dell'ambiente con la tutela delle generazioni presenti e future. Contrariamente all'attuale linea politica, la Costituzione dell'Iran, in vigore dal 3 Dicembre 1979, prevede la tutela dell'ambiente e l'inibizione a tutte quelle attività che comportino inquinamento irreversibile o causino danni irreparabili, dato che "le presenti e le future generazioni hanno diritto ad una florida esistenza". La Carta costituzionale del Brasile (art. 225), promulgata nel 1988, contiene un preciso riferimento all'obbligo del Governo e della collettività di difendere e preservare l'ambiente, considerato un diritto della comunità, la cui tutela è necessaria poiché esso costituisce elemento essenziale per la conduzione, oggi come domani, di una salubre esistenza.

⁵ La posterità è menzionata, fra le altre, nella Costituzione dell'Andorra del 1993 (Preambolo, art. 31), nella Costituzione del Lesotho del 1993 (art. 38), nella Costituzione della Russia del 1993 (Preambolo), nella Costituzione della Moldavia del 1994 (Preambolo), nella Costituzione della Bielorussia del 1995 (Preambolo), nella Costituzione della Norvegia, risalente al 1814, ma modificata nel 1995 (art. 110b), nella Costituzione dell'Uganda del 1995 (art. XXVII), nella Costituzione della Repubblica di Georgia del 1995 (art. 37), nella Costituzione dell'Eritrea del 1996 (Preambolo, art. 10), nella Costituzione della Repubblica Sudafricana del 1996 (art. 24), nella Costituzione dell'Ucraina del 1996 (Preambolo), nella Costituzione dell'Albania del 1998 (art. 59), nella Costituzione del Sudan del 1998 (artt. 13 e 14), nella Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 1999 (Preambolo).

Il Portogallo, all'art. 66 della Costituzione, consacra il principio di solidarietà intergenerazionale, al fine di garantire il diritto ad un ambiente sano, nell'ottica di uno sviluppo che possa considerarsi sostenibile.

Infine, la Francia, con legge costituzionale n. 205 del 1 marzo 2005, ha provveduto ad inserire nel Preambolo della Legge fondamentale del 1958 un rinvio ai diritti ed ai doveri previsti dalla Carta dell'ambiente, la quale, nell'introdurre lo sviluppo sostenibile, si rifà alle esigenze della futura umanità, le quali non devono essere compromesse dall'egoistico soddisfacimento dei bisogni attuali.

La Carta costituzionale dell'Italia manca di un esplicito riferimento all'umana discendenza ⁶, seppure il 28 ottobre 2004, la Camera dei Deputati aveva approvato in prima deliberazione, con larghissima maggioranza, un disegno di

⁶ Pur mancando una tutela esplicita, è però possibile individuare, in molteplici norme della Costituzione italiana, la ferma volontà di proteggere le generazioni attuali e future. Si sofferma attentamente sulla problematica I. NICOTRA, *"Vita" e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano 1997, 86. Secondo l'A., l'articolo 1 della Legge fondamentale, nel momento in cui si riferisce al <<popolo>> detentore della sovranità, intende implicitamente tutelare la vita del corpo sociale e la sua discendenza, pena la conseguente dissoluzione dello Stato. La norma di apertura del Testo costituzionale chiarisce fin dall'inizio l'orientamento assunto in seno all'Assemblea Costituente sulla necessità di promuovere la difesa della vita umana, attuale e futura, non essendo immaginabile uno Stato totalmente privo di una moltitudine di persone fisiche.

La tutela delle generazioni future, seguendo un percorso argomentativo simile, potrebbe farsi discendere anche dal dovere di fedeltà alla Repubblica, sancito all'art. 54 della Costituzione. Diffusamente sull'argomento, A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, dal sito <http://costituzionalismo.it>, secondo il quale "la fedeltà, insomma, unitamente alla dignità della persona umana (...) si pone quale anello di congiunzione di ciò che è *prima* ed a base dell'intero ordine costituzionale e di ciò che è *dentro* l'ordine stesso; rappresenta, cioè, lo sforzo posto in essere dalla Carta per aprirsi e proiettarsi fuori di sé, verso ciò che la precede e la determina". La fedeltà nei confronti della Repubblica garantisce a quest'ultima una prosecuzione nel futuro, talché anche la posterità viene, seppur indirettamente, tutelata. Il dovere di cui all'art. 54 della Costituzione potrebbe declinarsi, dunque, anche in senso diacronico.

L'art. 32 della Costituzione offre ulteriori spunti interpretativi: una lettura estensiva del diritto alla salute permetterebbe di ricomprendere il diritto ad un ambiente salubre, presupposto necessario perché possa perpetuarsi l'umana specie. In questo senso, I. NICOTRA, *op. cit.*, 207.

Secondo A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in *Diritti e Costituzione – profili evolutivi e dimensioni inedite*, a cura di A. D'ALOIA, Milano 2003, LXVII, non soltanto la qualificazione della salute come interesse collettivo (art. 32 Cost.), ma anche la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.), lo sfruttamento razionale del suolo (art. 44 Cost.), la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico della Nazione (art. 9 Cost.) e il dovere fondamentale di concorrere, attraverso l'esercizio di un'attività lavorativa, al progresso materiale e spirituale della società (art. 4 co. 2 Cost.), concorrono a delineare l'approccio intergenerazionale che, seppure non esplicitamente, pervade la Carta costituzionale italiana.

legge di riforma costituzionale dell'art. 9, il quale avrebbe esteso la tutela all'ambiente ed agli ecosistemi "anche nell'interesse delle future generazioni"⁷.

È la legislazione in materia di risorse idriche, invece, a stabilire esplicitamente che "tutte le acque costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà e che qualsiasi uso delle acque deve essere effettuato assicurando le aspettative ed i diritti delle generazioni future" (legge n. 36 del 1994, art. 1)⁸.

Sul versante sovranazionale, uno dei principi ispiratori dello Statuto delle Nazioni Unite consiste nella volontà di proteggere i cittadini di oggi e di domani "dal flagello della guerra", ma è con la *Stockholm Declaration on the human environment* del 1972 che la comunità internazionale ha preso massima coscienza della problematica ambientale e delle inferenze che essa presenta con la tutela dei posteri. I ventisei principi enunciati in occasione della Conferenza dell'Onu sull'ambiente intendono orientare il rapporto uomo-natura secondo una logica prudentiale e massimamente rispettosa delle esigenze di quest'ultima, dato che la difesa dell'ecosistema costituisce "uno scopo imperativo per tutta l'umanità". Con la Dichiarazione di Stoccolma la collettività si assume le responsabilità della propria condotta dinanzi ai propri figli ed alle persone che verranno al mondo, impegnandosi a preservare e migliorare il patrimonio naturale circostante.

⁷ Sul punto E. LUCCHESI, *La riforma dell'art. 9 Costituzione nel testo approvato dalla Camera*, su <http://forumcostituzionale.it>, secondo il quale la modifica costituzionale avrebbe avuto una portata dirimpante, in quanto il rapporto con l'ambiente si sarebbe ricostruito in maniera estremamente diversa. Non ci si sarebbe più potuti relazionare con la natura secondo una prospettiva "a breve termine", attraverso interventi tesi a tamponare eventuali situazioni di emergenza, ma si sarebbe dovuto instaurare un approccio più maturo con la realtà circostante, volto a garantire una "tendenziale stabilità futura". La riforma costituzionale prevedeva, inoltre, la tutela della biodiversità e il rispetto degli animali. Il progetto di legge non concluse l'iter di lettura presso il Senato della Repubblica, ma è stato ripresentato nel medesimo testo il 28 aprile 2005 nella speranza di godere di una maggiore attenzione.

Una soluzione alternativa all'inclusione, direttamente in Costituzione, della tutela della posterità è stata avanzata da A. RUGGERI, *"Nuovi" diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione*, in *Politica del diritto*, 1993, 183 ss., secondo il quale si potrebbe dar luogo ad una normativa costituzionale, promulgata ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, la quale detti soltanto le linee essenziali della disciplina e, in un secondo momento, provvedere con la legislazione ordinaria ad una specificazione della normativa.

⁸ Un ulteriore provvedimento che si espone a tutela delle generazioni future è la legge quadro sulle aree protette, ai sensi della quale è richiesto l'intervento dello Stato ai fini della conservazione dei parchi nazionali perché possano goderne sia le generazioni presenti, sia le generazioni future (legge n. 394 del 1991, art. 2).

Nel 1979 si ha la redazione della *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, ratificata dall'Italia l'11 febbraio 1982 ed entrata in vigore il 1° giugno dello stesso anno, la quale, fra gli obiettivi principali, si prefigge la protezione della flora e della fauna, con particolare attenzione alle specie in via di estinzione o in pericolo, promuovendo una stretta collaborazione fra gli Stati. La sunnominata Convenzione di Berna, nel Preambolo, rammenta l'importanza che l'ecosistema esercita nella vita dell'uomo, non soltanto perchè dotato di un intrinseco valore, ma anche sotto molteplici profili, quali quello estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico. Pertanto, l'umanità deve preservare il sistema ecologico e trasmetterlo integro alla propria discendenza.

Una decina di anni dopo la redazione della Carta di Stoccolma, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite decise di costituire una commissione indipendente (*World Commission on Environment and Development*) con il compito di redigere un rapporto sullo stato del pianeta e di formulare proposte che consentissero l'applicazione di uno sviluppo sostenibile entro il 2000. La Commissione ha elaborato la relazione all'interno della quale sono stati enunciati ventidue principi, con la raccomandazione che questi venissero adottati nelle legislazioni nazionali e nelle convenzioni internazionali.

Gli obiettivi che il "rapporto Brundtland", dal nome dell'allora primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland che presedette la Commissione, intende raggiungere sono molteplici (fra questi si ha la rivitalizzazione dello sviluppo, soprattutto nelle aree più sfortunate del pianeta, il mutamento qualitativo nell'approccio a tali materie, attraverso una risposta più adeguata ai bisogni essenziali, identificati con il lavoro, il cibo, l'energia, l'acqua e la sanità; la conservazione e il miglioramento delle risorse necessarie alla prosecuzione della vita sul pianeta) e, considerati unitariamente, sono tutti volti alla realizzazione di un progresso che soddisfi i bisogni attuali senza compromettere quelli che potrebbero sorgere in avvenire.

Nell'ambito del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, in occasione dell'incontro svoltosi nel 1992 a Rio de Janeiro, si ebbe la sottoscrizione della *Declaration on Environment and Development*, la quale si compone di

ventisette principi. Il terzo fra essi vuole che il diritto al progresso si eserciti compatibilmente con uno sviluppo sostenibile e con le attuali esigenze, senza trascurare quelle venturose⁹.

Pochi anni dopo l'incontro di Rio, la Conferenza generale delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, riunitasi a Parigi nel 1997, ha concluso i lavori con la proclamazione della *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*. L'atto parigino costituisce un momento di importanza fondamentale nel percorso finalisticamente orientato alla protezione dell'umana posterità. In tale occasione, infatti, si esprime palesemente la massima preoccupazione per le sorti degli individui che abiteranno il pianeta e ci si rivolge alle generazioni presenti affinché queste possano prendere piena consapevolezza delle proprie responsabilità verso i cittadini del domani. Si ritiene che l'umanità oggi abbia il preciso "obbligo morale"¹⁰ di tenere una condotta attenta al futuro e di elaborare delle precise regole che possano indicare la strada da seguire.

Il Documento di Parigi, oltre ad illustrare, in apertura, l'obbligo di prestare attenzione alla salvaguardia dei bisogni e degli interessi delle prossime generazioni, indica una serie di condotte a cui attenersi per garantire la perpetuazione dell'umanità, la tutela dell'ambiente e la pace. Si tratta di comportamenti dettati dalla "*necessity for establishing new, equitable and global links of partnership and intra-generational solidarity, and for promoting intergenerational solidarity for the perpetuation of humankind*"¹¹.

La Carta, nella parte conclusiva, indica le modalità attraverso cui si dovrà dare esecuzione agli ideali in quella sede enunciati. Essa si rivolge anzitutto agli Stati, i quali sono chiamati a darne la massima diffusione, attraverso le

⁹ Pare opportuno sottolineare che la Dichiarazione di Rio ritiene fondamentale l'attività svolta dalle donne, dai giovani e dalle popolazioni indigene nelle politiche ambientali (Principi 20 – 22). In tale frangente, avrebbe potuto riconoscersi un ruolo anche alle generazioni future, le quali, seppur non attivamente, potrebbero costituire un monito ed un freno allo scriteriato sfruttamento della Terra.

¹⁰ La Carta, infatti, nel Preambolo, enuncia il convincimento espresso dalla Conferenza generale dell'UNESCO che vi sia "*a moral obligation to formulate behavioural guidelines for the present generations within a broad, future-oriented perspective*", dal sito <http://www.unesco.org/cpp/uk/declarations/generations.pdf>.

¹¹ Preambolo della Dichiarazione delle Nazioni Unite sulla Responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future, dal sito <http://www.unesco.org/cpp/uk/declarations/generations.pdf>.

istituzioni scolastiche, la formazione dei giovani e, più in generale, l'informazione. Non soltanto i governi nazionali dovranno incoraggiare la collettività ad aderire ai principi proclamati in essa e promuovere condotte lungimiranti, ma sono coinvolte in tali attività anche le Nazioni Unite, le altre organizzazioni intergovernative e non governative, i singoli cittadini e le entità pubbliche e private ¹².

Infine, merita di essere ricordato il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004, il quale, nel Preambolo, mette in risalto la responsabilità che i popoli europei hanno verso l'umana discendenza.

3 – La sicurezza alimentare ha goduto di particolare considerazione in seno all'Unione europea, la quale ha provveduto, negli anni scorsi, a regolamentare la materia attraverso numerosi interventi normativi, succedutisi nel corso degli anni ¹³.

Inizialmente, fra gli anni '60 e gli anni '80 del secolo appena trascorso, il legislatore comunitario si è dedicato soprattutto ad alcuni aspetti, fra i quali, in particolare, la disciplina dei requisiti tecnici delle produzioni alimentari e la parificazione delle discordanti normative interne, dato che la tutela della salute

¹² La Carta, pur esprimendo una forte presa di posizione, avrebbe dovuto forse mostrare maggiore incisività allorché, nell'indicare le modalità di esecuzione (art. 12), si riferisce al rispetto di "ideali" e non di obblighi e responsabilità. Sarebbe stato più coerente con la *ratio* e gli obiettivi della Dichiarazione utilizzare la stessa terminologia adoperata nell'enunciazione di tutti i precedenti articoli. In questo senso, C. ZANGHÌ, *Per una tutela delle generazioni future*, in Jus – Rivista di scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1999, n. 1, 638. L'A. manifesta perplessità non soltanto in relazione alla parte applicativa della Dichiarazione, ma anche sulla ritrosia manifestata dalla Comunità internazionale a riconoscere nuovi diritti umani, soprattutto in capo a soggetti dai contorni indefiniti (quali possono essere le generazioni future). È per questa ragione che si è scelto il percorso dell'obbligo di comportamento, da parte dell'umanità, "a prescindere dal fatto che il risultato di tale obbligo sia poi a beneficio di generazioni future", C. ZANGHÌ, *op. cit.*, 630. Parimenti, F. RIMOLI, *Bioetica – Diritti del nascituro – Diritti delle generazioni future*, ne I diritti costituzionali, Volume II, Torino 2006, 531, si mostra titubante in ordine alla possibilità di configurare diritti in capo alle generazioni future, soprattutto considerando che quest'ultime non possono manifestare la volontà di esercitarli e secondo quali modalità di esercizio. L'A. ritiene che dovrebbe ipotizzarsi, piuttosto, il diritto di chi è già esistente a godere di un ambiente sano da lasciare in eredità ai propri figli.

¹³ Pur apprezzando la lungimiranza palesata dall'Unione europea nel garantire tempestivamente una disciplina ad una materia sì rilevante, la dottrina critica la frammentarietà degli interventi, i quali risulterebbero privi di unitarietà ed organicità. In questo senso, L. COSTATO, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e come programma*, in Rivista di Diritto Agrario, 2003, n. 3, 293 ss., critica l'eccessiva lacunosità delle norme comunitarie in materia di alimenti e ricollega alle emergenze sanitarie degli anni '90 la presa di coscienza, da parte della Comunità europea, della necessità di dotare la materia di una normativa organica.

dei cittadini era oggetto di competenza esclusiva dei singoli Stati membri. La direttiva 70/50/CEE, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE, può considerarsi esplicativa dell'atteggiamento assunto in principio da parte della Comunità europea. La disposizione normativa suddetta è stata emanata, infatti, allo scopo di "livellare" le differenti discipline nazionali, nel tentativo di rendere meno onerosa la circolazione dei prodotti all'interno del territorio comunitario. Una decina di anni dopo venne emanata la direttiva del Consiglio 79/112/CEE, sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, anch'essa prefiggendosi il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri ¹⁴. Dunque, la Comunità europea, per un lungo periodo di tempo, ha focalizzato la propria attenzione sulla necessità di coordinare i diversi ordinamenti degli Stati membri. In questo senso si è mossa anche la Corte di Giustizia europea, la quale, con la celebre sentenza Cassis de Dijon, ha introdotto il principio del mutuo riconoscimento.

La sicurezza alimentare è stata oggetto di numerosi interventi normativi soprattutto negli anni '90 ¹⁵, determinati dai frequenti casi di pericolo sanitario che hanno messo in agitazione la collettività, soprattutto laddove si temeva la trasmissione di virus dall'animale all'uomo.

Poco tempo dopo l'allarme BSE, la Commissione europea, il 30 aprile 1997, ha presentato il Libro verde sui principi generali della legislazione in materia

¹⁴ Ulteriori normative vennero emanate sul sistema comunitario di armonizzazione delle legislazioni nazionali, ad esempio le direttive 83/189/CEE e 85/374/CEE del Consiglio, la prima relativa alla procedura di informazioni nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, la seconda sull'introduzione di una nuova forma di responsabilità del produttore per danno da prodotti difettosi.

¹⁵ Si ricordano la Direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (recepita in Italia con d. lgs. 17 marzo 1995, n. 115); il Regolamento CE n. 2092 del 24 giugno 1991 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari; il Regolamento CE n. 2092 del 24 giugno 1991 concernente il metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari; il Regolamento 820/97/CEE del Consiglio relativo alla creazione di un sistema di identificazione e registrazione dei bovini e sull'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (in risposta all'allarme creato dai casi di BSE); il Regolamento CE n. 1139 del 26 maggio 1998 concernente l'obbligo di indicare, nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati, caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE; il Regolamento CE n. 258 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari; le Raccomandazioni del Parlamento europeo n. 1398 del 1998 sulla sicurezza del consumatore e la qualità dei prodotti alimentari, n. 1417 del 1999 sulla crisi della diossina e la sicurezza alimentare, n. 1446 del 2000 sul divieto di antibiotici nei prodotti alimentari.

alimentare nell'Unione europea. La Commissione, pur valutando positivamente il corpus normativo emanato fino a quel momento e la sua conseguente applicazione, ha ritenuto che esso mancasse di unitarietà ed omogeneità, considerato che gli atti di cui si compone sono stati prodotti in momenti diversi, talvolta in risposta a peculiari situazioni di emergenza. Pertanto, il Libro verde, nella Parte I, ricostruisce lo stato dell'arte della legislazione alimentare comunitaria, per poi individuare, nella Parte II, le ipotesi di semplificazione e razionalizzazione della normativa europea in materia. Alla Parte III è attribuito il compito di riesaminare le leggi vigenti sull'argomento, al fine di garantire un elevato livello di tutela dei cittadini europei (Parte IV)¹⁶ e l'effettiva applicazione delle regole del mercato interno (Parte V). L'ultima parte del Testo è dedicata alle relazioni con i Paesi terzi, i rapporti con la *World Trade Organization* e l'evoluzione del *Codex alimentarius*.

L'ampia consultazione pubblica, seguita alla pubblicazione del Libro Verde, ha portato, tre anni dopo, alla presentazione del Libro bianco sulla sicurezza alimentare¹⁷. Attraverso tale documento, la Commissione europea intende garantire elevati standard di sicurezza e promuovere il benessere del corpo sociale, non dimenticando le rilevanti conseguenze che il comparto alimentare determina nel commercio comunitario. All'interno del Preambolo, infatti, la Commissione ricorda che "il settore agro-alimentare è di grande importanza per l'economia europea nel suo complesso". Ciò, se possibile, accresce ulteriormente la necessità di provvedere, al fine di tutelare i consumatori ed aumentarne la fiducia nei confronti dei produttori alimentari e della politica di sicurezza alimentare adottata dall'Unione europea.

Sulla scorta delle molteplici indicazioni fornite dal Libro Bianco, il 28 gennaio 2002 è stato emanato il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n.

¹⁶ In relazione a codesto obiettivo, il Libro Verde puntualizza il nesso sussistente fra instaurazione del mercato interno ed elevata tutela della salute umana. Affinché si concilino entrambi gli obiettivi, il Libro verde promuove le fonti indipendenti ed obiettive di consulenza (fra queste, in particolare i comitati scientifici), auspica l'adozione di procedure uniche di valutazione dei rischi ed, infine, qualora perdurino incertezze scientifiche, sollecita l'applicazione del principio di precauzione.

¹⁷ Il Libro Bianco si compone di un sommario, otto capitoli e di un allegato relativo al Piano d'azione sulla sicurezza alimentare, il quale contempla 84 proposte normative, da realizzare nel triennio 2000-2003. Fra esse, l'istituzione di un'Autorità alimentare europea è collocata al primo posto.

178, il quale stabilisce i principi generali ed i requisiti in materia di legislazione alimentare. Il provvedimento comunitario, oltre a fare propri gli obiettivi già manifestati nel Libro bianco, intende garantire l'efficace funzionamento degli scambi commerciali.

L'atto normativo europeo, dopo aver specificato il significato che esso attribuisce a numerosi termini – per <<alimento>> si intende qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani – indica i principi generali della legislazione in materia di nutrimenti, fra cui l'analisi del rischio, la precauzione, la tutela degli interessi dei consumatori, la consultazione e l'informazione dei cittadini ¹⁸.

La valutazione del rischio costituisce uno dei presupposti della normativa alimentare; essa si basa sui dati scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente. L'*European Food Security Authority* sarà protagonista nell'esecuzione di tale attività.

Il principio di precauzione permette, pur in condizioni di incertezza scientifica sull'effettiva sussistenza di una relazione causale fra prodotto commestibile ed effetti dannosi, l'adozione di misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire l'elevato livello di tutela dell'efficienza fisica e psichica umana ¹⁹.

¹⁸ L. COSTATO, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e come programma*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2003, n. 3, 304, distingue fra regole meramente programmatiche ed altre dotate di diretta ed immediata applicazione. L'A. ritiene di poter interpretare in tal modo gli articoli del regolamento comunitario in virtù dell'articolo 4 co. 2, ai sensi del quale << i principi enunciati negli articoli da 5 a 10 costituiscono un quadro generale di natura orizzontale al quale conformarsi nell'adozione di misure>>. Inoltre, il co. 3 dell'art. 4 sancisce che entro il 1° gennaio 2007 i principi e le procedure esistenti in materia di legislazione alimentare si conformino agli enunciati principi generali. Sicché, parrebbe che le norme successive costituiscano delle mere esortazioni al legislazione comunitario, abbisognando di ulteriori interventi normativi. L'A. ritiene, però, di dover fare una distinzione: le norme sugli obiettivi generali, sulla tutela degli interessi economici e sulla consultazione dei cittadini avrebbero natura soltanto programmatica, mentre l'analisi del rischio, il principio di precauzione e l'informazione dei cittadini parrebbero dotata di efficacia diretta. Queste ultime, infatti, sono redatte in modo tale da godere di immediata applicazione.

¹⁹ Secondo P. BORGHI, *Le declinazioni del principio di precauzione*, *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2005, 716, la previsione di cui all'art. 7 del reg. n. 178 del 2002 conduce ad un affievolimento della tutela, dato che il principio di precauzione si presenta in una veste assai temperata e scarsamente concreta. L'A. ritiene che norme più incisive in materia possano reperirsi nel Trattato CE, fra cui l'art. 95 parr. 4 e 5, o nel diritto derivato, ad esempio nelle clausole di salvaguardia.

In ordine al terzo dei summenzionati principi, l'Unione europea, attraverso la protezione degli interessi dei consumatori, vuole sviluppare una maggiore consapevolezza in relazione all'acquisto ed al consumo dei generi di sostentamento.

Infine, la consultazione e l'informazione dei cittadini attengono alla possibilità offerta alla collettività di collaborare nell'elaborazione della legislazione relativa alla sicurezza e alla salubrità dei nutrimenti (tranne nei casi in cui l'urgenza della situazione non lo permetta) e alla necessità di comunicarle tempestivamente che un determinato alimento o mangime potrebbe provocare danni all'incolumità.

Il regolamento porta poi a compimento la prima fra le condotte suggerite dal Piano d'azione allegato al Libro bianco, istituendo l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (Capo III - Sezione 1 - art. 22), la quale è chiamata, oltre alla valutazione del rischio, a svolgere attività di consulenza ed assistenza scientifico-tecnica per l'elaborazione della normativa di settore e di collaborazione, con l'Unione europea, nella disciplina di tutte le materie che abbiano un'incidenza diretta od indiretta sulla sicurezza dei cibi. Inoltre, l'*Authority* è chiamata a fornire indicazioni indipendenti, ogni qualvolta le vengano richieste, su argomenti connessi all'affidabilità dei nutrimenti²⁰.

Il provvedimento passa ad illustrare le modalità di costituzione ed organizzazione dell'organismo e ne descrive il funzionamento. Il regolamento comunitario n. 178 ritiene che la trasparenza e l'indipendenza²¹, insieme alla riservatezza, siano componenti essenziali nell'esercizio delle prerogative da parte dell'*European Food Security Authority*, la quale può decidere di non

²⁰L'EFSA (*European Food Security Authority*) costituisce il momento di collegamento ideale fra i singoli Stati e la Commissione Europea. In tal senso, si è espressa M. POTO, *I traguardi in tema di sicurezza alimentare tra ordinamento comunitario ed ordinamenti interni*, in *La sicurezza alimentare tra Unione Europea, Stato e Regioni dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di M. Poto, E. Rolando, C. Rossi, Torino 2006, 35, secondo la quale "il *trait d'union* tra l'attività provvedimentale dello Stato membro e l'atto formalmente certificativi della Commissione, in vista della concreta attuazione del principio di precauzione (...) potrebbe essere segnato dalla neo istituita Autorità garante per la sicurezza alimentare".

²¹ L'Autorità Europea per la sicurezza alimentare non è stata dotata di autonomi poteri normativi proprio a causa di tale indipendenza. Essi, infatti, sarebbero stati esercitati mancando la rappresentatività democratica necessaria. Inoltre, attribuendo potestà normativa all'EFSA, la Commissione sarebbe stata svuotata di funzioni ed, infine, si sarebbe dovuto procedere ad una revisione del Trattato il quale non prevede in capo ad organismi scientifici prerogative di tipo legislativo. In questo senso, L. DE MARCO, *La sicurezza alimentare e la disciplina in materia di igiene dei prodotti alimentari*, in *Il diritto dell'agricoltura*, n. 3, 2005, 64.

rivelare informazioni riservate da essa ricevute soltanto in via eccezionale, laddove sia stato richiesto e sia giustificato un trattamento differenziato.

Il provvedimento europeo prosegue individuando, al Capo IV, il sistema di allarme rapido, la gestione delle crisi e le situazioni di emergenza.

Nel primo caso, è previsto l'intervento congiunto degli Stati membri, della Commissione e dell'Autorità, i quali nominano un punto di contatto, membro della rete²². Qualora uno dei soggetti afferenti al circuito venga a conoscenza di dati sull'esistenza di un grave rischio per la collettività, determinato da alimenti o mangimi, li trasmette alla Commissione, la quale deve comunicare tale notizia alle altre parti. Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione qualsiasi misura, da essi adottata, che pretenda un rapido intervento per limitare l'immissione od il ritiro dal commercio di determinati alimenti²³.

La situazione di emergenza attiene alla possibilità che nutrienti o mangimi comportino un grave danno agli organismi umani, animali o all'ambiente, ma l'intervento del singolo Stato non possa fronteggiarla adeguatamente. In tali ipotesi, la Commissione può agire di propria iniziativa (o su richiesta del Paese interessato), adottando misure proporzionate al caso concreto.

Infine, la gestione delle crisi presuppone l'elaborazione di un piano generale da parte della Commissione, in stretta collaborazione con l'*Authority* ed i singoli Stati membri, il quale indica le astratte circostanze di pericolo per l'uomo che le disposizioni in vigore non sono idonee a prevenire, eliminare o ridurre ad un livello tollerabile. Il progetto generale deve indicare, inoltre, da un lato, le procedure necessarie per risolvere le situazioni di allarme e, dall'altro, i principi di trasparenza ed una strategia di comunicazione per informare adeguatamente la collettività.

²² Dunque, non si tratta di un sistema gerarchico, bensì di una struttura reticolare, presso cui Commissione, Stato ed Autorità collaborano per la realizzazione dell'obiettivo comune, ovvero la prevenzione e la tutela della salute umana. In questo senso, M. POTO, *op. cit.*, 39.

²³ Gli Stati membri, inoltre, sono tenuti a comunicare alla Commissione "qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale od obbligatorio, ad impedire, limitare o imporre specifiche condizioni all'immissione sul mercato o all'eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido; qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana". Lo Stato membro dovrà presentare, di volta in volta, una relazione dettagliata sui motivi che lo hanno indotto ad assumere tali decisioni.

La Commissione può istituire un'unità di crisi (alla quale partecipa l'Autorità), grazie alla quale vengono raccolti e valutati tutti gli elementi pertinenti al caso, oltre agli strumenti per evitare, eliminare o ridurre il rischio per la salubrità dell'ambiente, inteso nella sua accezione più ampia comprensiva della condizione fisica dei cittadini.

4 – La giurisprudenza della Corte di giustizia europea è stata determinante nel perseguimento di un duplice obiettivo: l'effettiva realizzazione del mercato comune all'interno del territorio europeo e l'elevato livello di tutela delle persone, soprattutto sotto il profilo della buona condizione fisica.

Le sentenze *Cassis de Dijon*²⁴ e *Dassonville*²⁵ hanno introdotto il principio del "mutuo riconoscimento", in virtù del quale un prodotto legittimamente ottenuto in uno Stato membro può circolare in tutta la Comunità, a meno che un Paese non riesca a dimostrarne la dannosità, grazie a dati certi provenienti da organizzazioni internazionali (quali la *Food and Agriculture Organization* o la *World Health Organization*) costituite per il raggiungimento di specifici obiettivi. I suddetti provvedimenti giurisdizionali, peraltro, indicano una serie di eccezioni in presenza delle quali, per il singolo Stato, è possibile intervenire, inibendo la circolazione di generi alimentari nocivi, ampliando quanto previsto all'art. 30 del Trattato CE (già art. 36), il quale fa riferimento ai casi giustificati da "motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale".

I prodotti alimentari, dunque, devono poter circolare liberamente per il territorio della Comunità, salvo che sussistano le summenzionate ragioni indicate nel

²⁴ Sentenza C-120/1978 del 20 febbraio 1979, *Rewe Zentrale*. Il provvedimento giurisdizionale fu tanto dirimente che la Commissione, in un secondo momento, ha ritenuto opportuno diramare una Comunicazione sulle conseguenze della *Cassis de Dijon* (pubblicata in G.U.C.E. n. 256 del 03 ottobre 1980), inviata sotto forma di missiva agli Stati membri e di cui sono stati informati sia il Consiglio che il Parlamento europeo. In tale dichiarazione, la Commissione indica agli Stati membri alcuni orientamenti da tenere presenti nell'armonizzazione delle legislazioni nazionali e nel disciplinare la circolazione dei prodotti alimentari sul territorio comunitario. Il primo fra essi sostiene che "uno Stato membro non può, in linea di massima, vietare la vendita sul proprio territorio di un prodotto legalmente fabbricato e posto in commercio in un altro Stato membro, anche se tale prodotto è fabbricato secondo prescrizioni tecniche o qualitative diverse da quelle imposte ai suoi prodotti".

²⁵ Sentenza C-8/1974 dell'11 luglio 1979, *Schul*.

Trattato o quelle introdotte dalla giurisprudenza comunitaria, attinenti all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione dell'incolumità fisica, alla lealtà dei negozi commerciali ed alla difesa dei consumatori²⁶.

La Corte di Lussemburgo vuole evitare che dietro provvedimenti restrittivi all'importazione di generi alimentari, emanati ufficialmente allo scopo di proteggere la collettività, si nascondano, in realtà, intenti protezionistici. In numerosi casi la Corte di Giustizia ha respinto le richieste volte a valorizzare le tradizioni produttive nazionali, anche nei casi in cui esse siano state fondate su ragioni qualitative o al fine di tutelare l'umano benessere²⁷. In alcuni casi, lo Stato importatore può pretendere ed ottenere che l'importatore etichetti adeguatamente il prodotto, di modo tale da informare correttamente il consumatore. Talvolta, infatti, è possibile che il *nomen* utilizzato sia ingannevole, non permettendo la corretta identificazione del prodotto da parte del cittadino. In tal caso, ferma restando la messa in commercio del bene, può negarsi l'uso di quel determinato appellativo, qualora il prodotto non rientri nella categoria indicata²⁸.

Nel percorso giurisprudenziale europeo in materia di sicurezza alimentare, la sentenza Monsanto Italia²⁹ offre più d'uno spunto di approfondimento e riflessione su molteplici aspetti afferenti all'odierno argomento. Il giudizio attiene

²⁶ La Corte di Giustizia si è espressa in questo senso nelle sentenze C-14/00 del 16 gennaio 2003 (*Commissione CE c. Repubblica italiana*), C-470/93 del 6 luglio 1995 (*Mars*), C-267/91 e C-268/91 del 24 novembre 1993 (*Keck e Mithouard*).

²⁷ Possono ricordarsi le sentenze C-788/79 del 26 giugno 1980 (*Gilli*) e C-193/80 del 9 dicembre 1981 (*Aceto II*) sull'aceto non di vino in Italia, C-178/84 del 12 marzo 1987 (*Commissione CE c. Repubblica tedesca*) sulla birra, C-407/85 (*Drei Glocken*) e C-90/86 (*Zoni*) del 14 luglio 1988 sulla pasta in Italia, C-237/82 (*Jongeneel Kaas*) del 7 febbraio 1984 sui formaggi olandesi, C-130/80 (*Keldermann*) del 19 febbraio 1981 sul pane in Olanda, C-17/93 (*Van der Veldt*) del 14 luglio 1994 sul pane belga, C-358/95 (*Morellato*) del 13 marzo 1997 sul pane italiano, C-153/78 (*Commissione CE c. Germania*) del 12 luglio 1979 e C-274/87 (*Commissione CE c. Germania*) del 2 febbraio 1989 sulle carni, C-216/84 (*Commissione CE c. Francia*) del 23 febbraio 1988 sui derivati del latte.

²⁸ La Corte di Giustizia si è espressa in questo senso nella sentenza C-298/87 del 14 luglio 1988, *Smanor*, concernente lo yogurt surgelato. I giudici comunitari, rimettendo la questione ai giudici nazionali, affermano che l'interpretazione dell'art. 30 del Trattato Ce e della direttiva 79/112/CEE (art. 5) impedisce che lo Stato membro neghi la denominazione "yogurt" ai prodotti surgelati che abbiano le stesse caratteristiche del prodotto fresco. Si deduce, *a contrario*, che qualora le caratteristiche fra i due alimenti dovessero essere diverse, allora lo Stato membro potrebbe negare la denominazione (in quel caso ingannevole).

²⁹ Sentenza C-236/01 del 9 settembre 2003, *Società Monsanto Agr. It. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

essenzialmente all'interpretazione del concetto di equivalenza sostanziale ³⁰, presupposto necessario per l'applicazione della procedura semplificata di immissione in commercio ³¹, prevista dal regolamento n. 258 del 1997. La società Monsanto aveva ritenuto di poter usufruire del meccanismo di cui all'art. 5 del summenzionato regolamento, sicché aveva già provveduto a notificare alla Commissione la messa in circolazione degli alimenti derivanti dalle linee di granturco MON 809, MON 810 e BT11. Il Governo italiano aveva però ritenuto che il ricorso alla procedura semplificata avesse impedito una completa valutazione dei rischi derivanti dai suddetti prodotti di sostentamento. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, dunque, il 4 agosto 2000, aveva emanato un decreto con cui si sospendeva cautelativamente la vendita e l'utilizzo nel territorio nazionale dei nutrimenti derivati dal mais geneticamente modificato ³². La Società Monsanto si opponeva a tale decisione, sollevando il giudizio dinanzi al TAR del Lazio, il quale, valutando i notevoli rischi per l'ambiente ampiamente inteso, tale da includere anche lo stato fisico degli individui, ha considerato pienamente legittimo l'atto del Primo Ministro. Pertanto, il TAR ha ritenuto opportuno sottoporre la questione in via pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia.

La Commissione ha presentato le proprie osservazioni nella causa ed in esse ha ridimensionato il concetto di equivalenza sostanziale, dato che il suo

³⁰ I prodotti e gli ingredienti alimentari prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, ma che non li contengono, i prodotti e gli ingredienti alimentari costituiti o isolati a partire da microorganismi, funghi o alghe, i prodotti e gli ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali (esclusi i prodotti e gli ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato) possono essere messi in commercio sulla base della procedura semplificata di cui all'art. 5 del regolamento n. 258 del 1997 qualora siano sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti alimentari esistenti per quanto riguarda la composizione, il valore nutritivo, il metabolismo, l'uso cui sono destinati e il tenore di sostanze indesiderabili (art. 3, par. 4)

³¹ La procedura semplificata di cui all'art. 5 del reg. 258/1997 prevede la notifica alla Commissione dell'avvenuta immissione in commercio dei prodotti alimentari sostanzialmente equivalenti a quelli esistenti in natura. Entro sessanta giorni, la Commissione trasmette copia della notifica agli Stati membri.

³² Il Premier, dunque, aveva deciso di attivare la clausola di salvaguardia prevista dal regolamento comunitario all'art. 12, secondo cui "qualora a seguito di nuove informazioni o di una nuova valutazione di informazioni già esistenti, uno Stato membro abbia motivi fondati per ritenere che l'utilizzazione di un prodotto o ingrediente alimentare conforme al presente regolamento presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente, tale Stato membro può limitare temporaneamente o sospendere la commercializzazione e l'utilizzazione sul proprio territorio del prodotto o ingrediente alimentare in questione. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione precisando i motivi della propria decisione".

eventuale accertamento non garantisce l'innocuità del prodotto³³. Il ricorso alla procedura semplificata non comporterebbe violazione degli artt. 153 e 174 del Trattato CE, qualora essa si svolgesse nel rispetto della normativa vigente. In particolare, la Commissione non ravvisa violazione né del principio di precauzione, né del principio di proporzionalità, poiché il meccanismo di cui all'art. 5 del reg. n. 258 del 1997 permette sia la circolazione dei nuovi prodotti alimentari, sia un'adeguata tutela dell'ambiente.

La Corte di giustizia, data la duplice finalità del provvedimento, concernente il buon funzionamento del mercato interno e la tutela della salute pubblica, ha ritenuto che la nozione di equivalenza sostanziale non preclude che nuovi prodotti, i quali presentino differenze di composizione prive di effetti dannosi sugli esseri umani, siano considerati sostanzialmente equivalenti a generi alimentari esistenti³⁴. Ciò non è però possibile qualora la valutazione iniziale permetta di riconoscere la sussistenza del rischio che si provochino effetti dannosi all'organismo. In tal caso, spetta al giudice nazionale stabilire se tale condizione venga soddisfatta. Inoltre, lo Stato può adottare misure di salvaguardia, ma è tenuto a sostenere un impegnativo onere della prova: le limitazioni adottate devono basarsi su una valutazione quanto più possibile completa, non su un approccio soltanto ipotetico del pericolo, del tutto privo di fondamento scientifico.

Il principio di precauzione, di cui la clausola di salvaguardia costituisce una puntuale applicazione, è ribadito dai Giudici comunitari, i quali ricordano che “secondo la giurisprudenza della Corte, dal principio di precauzione deriva che,

³³ Alla luce di tale “riesame critico”, la Commissione e gli Stati membri hanno convenuto di non dover più far ricorso alla procedura semplificata, la quale infatti non è contemplata nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio. Ciononostante, la nozione di equivalenza sostanziale si giustificava all'epoca della causa principale, dato che le conoscenze scientifiche allora acquisite non precludevano il ricorso ad essa e sia gli Stati membri, sia la Commissione non avevano ancora deciso di assumere un atteggiamento più restrittivo nei confronti della materia (punti 65-68).

³⁴ R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano 2004, 441, ha mostrato di condividere la sentenza, apprezzabile in questo punto. Infatti, secondo l'A., il concetto di *sostanziale equivalenza* non pretende una perfetta *coincidenza*, per cui piccole differenze fra prodotti alimentari non comportano necessariamente differenti qualificazioni. La Corte di Giustizia europea, nel corso della sentenza, propende per l'applicazione del principio di precauzione, pertanto la sostanziale equivalenza non può assimilarsi ad una completa valutazione dei rischi, attività che dovrà necessariamente svolgersi al fine di escludere che differenze pur minime di composizione possano determinare effetti dannosi per la salute umana. Di conseguenza, il riconoscimento di ripercussioni negative, seppur soltanto potenziali, precluderebbe il giudizio di cui all'art. 3, par. 4, reg. n. 258 del 1997.

quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi”³⁵.

La Corte di Lussemburgo sembra essere alla ricerca di un punto di equilibrio fra l'utilizzo minimale di tale principio e la sua applicazione estensiva, condotte entrambe snaturanti la ratio della precauzione³⁶. Nel primo caso, infatti, si ridurrebbe l'efficacia del principio a scapito della salubrità ambientale e della collettività, nel secondo caso si produrrebbero derive protezionistiche da scongiurare³⁷.

Il caso Monsanto, considerati gli interessanti profili problematici sollevati, ha rappresentato l'occasione ideale, per la Corte di Giustizia europea, di svolgere una sorta di giudizio di bilanciamento fra interessi confliggenti e meritevoli di tutela e di trovarne il possibile baricentro³⁸.

5 – Conclusivamente, da queste brevi note, si deduce che la problematica della tutela delle generazioni future e la sicurezza alimentare costituiscono due monadi nell'ordinamento giuridico. La seconda, in particolare, si occupa della tutela della salute e dell'ambiente, in relazione all'umanità attualmente esistente

³⁵ Punto 111 della motivazione.

³⁶ In tal senso, L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova 2004, 266. Secondo l'A. il principio di precauzione costituisce il momento centrale del percorso evolutivo in atto nel campo della legislazione alimentare. Si sta realizzando il passaggio da un controllo di tipo meramente formale di legalità ad un controllo sostanziale di tipo teleologico, ben più complesso, in cui si è alla ricerca della soluzione più adeguata all'obiettivo perseguito dal legislatore attraverso l'emanazione di un dato provvedimento normativo.

³⁷ Si è espressa in questo senso M. POTO, *op. cit.*, 25. L'A. ritiene che la sentenza *Monsanto* abbia valorizzato in particolare un aspetto del principio di precauzione, ovvero quello che determinerebbe un uso parsimonioso delle risorse naturali nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. Di certo, l'atteggiamento precauzionale dovrebbe risultare privo di implicazioni politiche e dovrebbe piuttosto promuoversi, secondo il pensiero dell'A., il ricorso a valutazioni tecnico-scientifiche di altissimo livello. Pertanto, l'A. ritiene che si debba porre in risalto l'attività dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare, istituita con regolamento circa un anno prima l'emanazione della sentenza *Monsanto*. Sia l'evoluzione normativa, sia la giurisprudenza comunitaria tendono sempre più a mettere in luce l'*European Food Security Authority*. In tal senso, l'A. ricorda la sentenza del Tribunale di I Grado del 5 ottobre 2005, cause riunite T-366/03 e T-235/04, *Land Oberösterreich e Repubblica d'Austria c. Commissione delle Comunità europee*, in cui il l'EFSA assume un ruolo centrale.

³⁸ Secondo R. PAVONI, *op. cit.*, 444, la sentenza manca di elementi innovativi decisivi rispetto a quanto già manifestato in precedenza sul principio di precauzione. L'A. rinviene un mutamento soltanto nel richiamo ai dati scientifici “affidabili e recenti” che permettono l'applicazione, da parte dello Stato, della clausola di salvaguardia, con ciò non escludendosi i pareri scientifici dissenzienti o minoritari.

ed all'attuale ecosistema, mentre la prima si declina in riferimento a soggetti non ancora esistenti, ma che abiteranno il pianeta in un futuro indeterminato.

Ci si potrebbe chiedere se sussistano punti in comune fra le due materie. Il principio di precauzione sembrerebbe costituire l'ideale ponte di collegamento fra la garanzia dei diritti dell'umana progenie e la sicurezza alimentare ³⁹. Pur nascendo nel diritto tedesco ambientale, il metodo precauzionale è richiamato in molteplici dichiarazioni di rilievo internazionale ⁴⁰ e nel diritto comunitario ⁴¹. Esso può godere contemporaneamente di una duplice dimensione, sincronica e diacronica: nell'attuarsi oggi a tutela della sicurezza alimentare, permette il raggiungimento di un fine più distante e, in parte, più complesso, ossia la tutela della posterità.

Il principio di precauzione, dunque, permetterebbe il superamento della logica individualistica ed economicistica ed il conseguimento di un approccio olistico-solidarista ⁴². La norma cautelare, inoltre, non propone un astensionismo scientifico, il quale potrebbe essere considerato limitante dei possibili benefici

³⁹ In argomento J. CAMERON, W. WADE – GERY, J. ABOUCHAR, *Precautionary principle and future generations*, in *Future Generations and International Law*, a cura di E. Agius e S. Busuttil, London 1998, 93 ss., secondo i quali *“the precautionary principle is not a panacea to the moral dilemmas raised by conflicts between our duties owed to temporal and spatial strangers. However, the international community can be guided by the precautionary principle in its implementation of intergenerational and intragenerational equity”*.

⁴⁰ Fra essi si ricordano la Dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972 (Principi 2 e 3); le Dichiarazioni finali delle Conferenze Ministeriali per la protezione del Mare del Nord, tenutesi nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCDE) a partire dal novembre 1984; la Convenzione di Vienna per la protezione dello stato di ozono del 22 marzo 1985 (punto 5 del Preambolo e art. 2, par. 1 e 2, lett. b); la Convenzione di Montreal del 16 settembre 1987 sulle sostanze che esauriscono lo strato di ozono (punti 6 ed 8 del Preambolo); la Convenzione di Londra del 30 novembre 1990 sulla lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi (punto 3 del Preambolo); la Convenzione di Helsinki del 17 marzo 1992 sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e i laghi internazionali (art. 2, par. 5, lett. a); la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo, adottata nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 (Principio 15); la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, adottata a New York il 9 maggio 1992 (art. 3); il Protocollo di Cartagena del 29 gennaio 2000 sulla biosicurezza relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, concluso a Montreal il 29 gennaio 2000 (Preambolo ed art. 1).

⁴¹ Il principio di precauzione è stato introdotto all'art. 174 del Trattato di Roma nel 1993, inoltre esso è richiamato all'art. 37 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel dicembre 2000 (oggi inglobata nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, art. III-233). Esso ha recentemente goduto di una compiuta descrizione all'art. 7 del regolamento n. 178 del 2002.

⁴² In questo senso, F. GIUFFRÉ, *Libertà e solidarietà nella prospettiva del nuovo modello “federale” di Welfare*, in *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, a cura di I. Nicotra, Torino 2005, 129, il quale, richiamando la sentenza n. 75 del 1992 della Corte costituzionale, ricorda che la solidarietà permette il “superamento del limite atomistico della libertà individuale”, stimolando le relazioni fra persone, a prescindere ed al di là delle imposizioni normative.

progressi dell'umanità, bensì si limita a regolamentare il potere tecnologico senza trascurare le esigenze di coloro che verranno ⁴³.

Pertanto, l'approccio prudenziale, assai valorizzato nella recente legislazione alimentare, potrebbe costituire anche un significativo momento di tutela delle future generazioni.

⁴³ Il Comitato Nazionale per la Bioetica ha manifestato tale orientamento nel parere su // *Principio di precauzione: profili bioetica, filosofici, giuridici*, pubblicata il 18 giugno 2004 e reperibile sul sito <http://www.governo.it/bioetica/pareri>. In esso, il Comitato tende a differenziare la condotta precauzionale dal "principio responsabilità" di Hans Jonas, al quale viene riconosciuto di aver indubbiamente favorito l'elaborazione della "norma precauzionale". Pur muovendo dal medesimo presupposto - la consapevolezza dei pericoli derivanti dall'evoluzione scientifica e la loro incidenza, sempre più profonda, sulla natura umana e sull'etica - i due principi conducono ad esiti diversi: la responsabilità jonasiana rifiuta nettamente lo sviluppo tecnologico, mentre la precauzione tenta di ricondurre il progresso entro i limiti fissati dalla legge e dal buonsenso. Dunque, "se tra principio responsabilità e principio di precauzione vi è una convergenza teorica, si può dire che spesso vi è o vi può essere una divergenza pratica. In ogni caso, il principio di precauzione agisce come principio di anticipazione". In argomento si veda G. F. FERRARI, *Bioteologie e diritto costituzionale*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2002, 1573, secondo il quale il principio di precauzione "modifica la valenza medesima dei principali protagonisti del quadro assiologico del costituzionalismo democratico: è evidente infatti che vita, salute e ambiente subiscono una sorta di trasfigurazione metacostituzionale, passando dalla dimensione sincronica dell'età industriale a quella diacronica della biotecnologia informatica, e imponendo all'operatore del bilanciamento responsabilità totali non solo nella dimensione spaziale, ma anche in quella temporale, verso le generazioni future". Segue la stessa logica di pensiero L. CHIEFFI, *Bioetica e diritti dell'uomo*, Torino 2000, 83, secondo il quale i valori costituzionali dovrebbero essere declinati in un'ottica evolutiva, senza scadere nell'integrale rifiuto al progresso scientifico. Nello stesso senso, L. MARINI, *op. cit.*, 22.