

**Pubblicato nel volume:**

GERMANO' e ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Giappichelli editore, Torino, 2005

**BIOTECNOLOGIE E COMUNICAZIONE: LE ETICHETTE DEI PRODOTTI GENETICAMENTE MODIFICATI**

di Francesco Bruno

**1. Introduzione. 2. Le questioni sorte in merito all'introduzione dei prodotti GM: biotecnologie ed ambiente, biotecnologie e salute umana, biotecnologie ed etica. 3. Le etichette come strumento di concorrenza. 4. L'informazione sugli alimenti: la direttiva n. 2000/13 ed il regolamento n. 178/2002. 5. La specificità delle etichette dei prodotti GM: l'applicazione del principio di precauzione e il rischio dell'evoluzione della scienza. 6. La disciplina dell'etichettatura dei prodotti GM fino alla riforma del 2003. 7. Le etichette dei prodotti alimentari GM nei regolamenti nn. 1829 e 1830. 8. La soglia di eccezione dello 0,9% e la coesistenza tra colture GM, convenzionali e biologiche. 9. Conclusioni**

**1. Introduzione**

Le novità di questi ultimi mesi in tema di alimenti geneticamente modificati impongono all'interprete una disamina sulle nuove regole europee delle biotecnologie<sup>1</sup>, soprattutto in riferimento all'informazione dell'origine transgenica dei prodotti ed il suo ruolo nell'ambito dell'ambizioso progetto di integrazione economica mondiale.

Negli ultimi decenni si è passati dal miglioramento genetico, scienza dello sviluppo delle varietà vegetali (le c.d. biotecnologie tradizionali), alla manipolazione genetica, scienza di costruzione di vegetali e animali che hanno in sé una sequenza di DNA proveniente da altri organismi filogeneticamente vicini o completamente estranei (le c.d. biotecnologie avanzate)<sup>2</sup>.

Il miglioramento genetico è lo sviluppo di nuovi genotipi capaci di utilizzare al meglio l'ambiente di coltivazione, attraverso l'incrocio sì artificiale di alcune piante, ma sempre imitando il processo naturale, così ottenendo la costituzione di nuove varietà del vegetale preso in considerazione. Riguardo alla manipolazione genetica, invece, si intende per organismo geneticamente modificato (OGM) un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale. E' una sorta di "salto" della natura, in quanto l'uomo ha inventato un nuovo *modus procedendi*.

Gli OGM, dunque, sono applicazioni dell'ingegneria genetica che consentono il trasferimento di geni da un individuo all'altro anche di altra specie e di altro regno. Ciò avviene di norma applicando tecniche del DNA ricombinante usate per modificare geneticamente organismi viventi a fini terapeutici o produttivi.

---

<sup>1</sup> Si tratta dei regolamenti (CE) n. 1829 e 1830 del 2003.

<sup>2</sup> Sul punto, approfonditamente e con ampi richiami alla letteratura scientifica, GERMANO', voce *Biotecnologie in agricoltura*, IV Dig. Sez. priv. Agg.

L'introduzione delle biotecnologie in agricoltura è stata considerata da molti come la più rapida rivoluzione nel settore primario<sup>3</sup>. Dai 1,7 milioni di ettari del 1996, l'estensione delle coltivazioni con varietà GM ha superato nel 2000 i 40 milioni. I dati<sup>4</sup> relativi al 2001 indicano una ulteriore crescita: la superficie è di circa 53 milioni di ettari con un incremento nel periodo 2000-2001 del 19%. Le prospettive di crescita del settore per i prossimi anni, seppur collegate a numerose variabili sia tecnologiche che politiche, sono di segno altrettanto positivo. Si stima che in breve tempo le superfici possano più che raddoppiare, arrivando nel 2005 a oltre 100 milioni di ettari.

Le ragioni di questo sviluppo impetuoso sono diverse. Per un verso, tale crescita è il frutto degli intensi investimenti nella ricerca realizzati da alcuni gruppi multinazionali che proprio nel comparto delle sementi GM hanno ritenuto di individuare un settore dalle notevoli potenzialità di sviluppo<sup>5</sup>. Per l'altro, è conseguenza del forte incremento delle rese e della diminuzione dei costi collegati all'utilizzo di prodotti transgenici, che comportano un aumento di produttività e di profitto per gli operatori agricoli<sup>6</sup>.

La notevole e rapida diffusione dell'impiego di varietà colturali GM non deve però far pensare ad una tecnologia che si è imposta altrettanto diffusamente per paese e prodotto. In realtà, al 2002 solo 13 paesi al mondo riportavano significative superfici investite a varietà GM. Tre di questi coprivano da soli il 98% della superficie mondiale (USA 69%, Argentina 23%, Canada 6%).

A parte ridotte superfici in Francia, Germania e Spagna, la UE rimane esclusa da tale diffusione al pari di altri importanti paesi dal punto di vista agricolo (in particolare Brasile<sup>7</sup> e India). I dati relativi al 2001 ed al 2002 segnalano una rapida affermazione delle colture GM in Cina, che avrebbero raggiunto 1,5 milioni di ettari, circa il 3% della superficie mondiale totale; molto più rilevante, però, è la quota cinese se espressa come numero di agricoltori coinvolti.

Le colture coinvolte sono (al 99%) *commodities*, ossia soia, mais, cotone e colza. Secondo i dati 2001 la soia avrebbe superato, con circa 33 milioni di ha, il 60% della superficie GM totale; il 46% della soia mondiale sarebbe perciò GM, contro il 7% del mais, il 16% del cotone e l'11% della colza. Peraltro, si tratta di varietà tutte rientranti in due categorie: resistenti ad erbicidi (74%) e resistenti agli insetti (19%) a cui si aggiunge un

<sup>3</sup> Cfr. il volume di Assobiotech, M. DELLEDONNE. e N. BORZI, *Bioteχνologie in agricoltura. Realtà, sicurezza e futuro*, Milano, 2001.

<sup>4</sup> Tutti i dati sono tratti dal gruppo di lavoro dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) per l'attuazione del progetto di ricerca «Governare la rivoluzione biotec in agricoltura: politiche ed istituzioni», che ha concluso i lavori nel 2003.

<sup>5</sup> Si tratta di poche grandi imprese per lo più generate da acquisizioni e fusioni tra compagnie del comparto agrochimico e sementiero. Si calcola che tale sforzo di accorpamento abbia coinvolto acquisizioni e fusioni per un totale di 17 miliardi di dollari nella sola seconda metà degli anni '90. Il volume di affari legato alle sementi GM si aggirava intorno ai 3,1 miliardi di dollari nel 1999 e si stima sarà di 8 miliardi di dollari nel 2005. Per approfondimenti, v. R. ESPOSTI e A. SORRENTINO, *Regolamentazione delle innovazioni biotecnologiche in agricoltura e accordi multilaterali: conflitti, negoziazione e innovazione istituzionale*, Preprint INEA, Roma, 2001, 3.

<sup>6</sup> L'aumento di profitto per gli agricoltori dovuto alla scelta di effettuare coltivazioni GM è controverso, in quanto andrebbero effettuate valutazioni caso per caso distinguendo tra le differenti specie. Dati in continuo aggiornamento sono disponibili sul sito USDA ([www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)).

<sup>7</sup> Sulle biotecnologie in Brasile v. PORRU, *La disciplina brasiliana delle biotecnologie in agricoltura*, in GERMANO' (a cura di), *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologica*, Milano, 2002.

ulteriore 7% di varietà che assommano entrambe le caratteristiche. Al momento, sono nella fase di sperimentazione alcune varietà resistenti alle virosi e altri patogeni, relative soprattutto a tabacco e patata.

## **2. Le questioni sorte in merito all'introduzione dei prodotti GM: biotecnologie ed ambiente, biotecnologie e salute umana, biotecnologie ed etica.**

L'applicazione delle tecniche di ingegneria genetica nel settore agroalimentare sono controverse, sia per quanto concerne l'utilizzo di sementi e la coltivazione di piante, sia riguardo alla produzione ed alla circolazione di alimenti contenenti o derivanti da OGM. In sintesi, tre sono le relazioni di cui si è, fino ad ora, ampiamente dibattuto: il rapporto tra biotecnologie ed ambiente, tra biotecnologie e salute umana ed, infine, tra biotecnologie ed etica<sup>8</sup>.

Per quel che riguarda il rapporto tra biotecnologie ed ambiente, alcuni hanno posto in evidenza che gli OGM potrebbero rappresentare una soluzione ai problemi legati allo sfruttamento delle risorse naturali ed alla tutela della salute umana: la coltivazione di vegetali GM resistenti ai parassiti non necessiterebbe l'utilizzo di pesticidi, quindi si inquinerebbero meno il suolo, le falde acquifere ed il prodotto alimentare conterrebbe minor quantità di sostanze chimiche. Al contrario, altri hanno sottolineato il pericolo di riduzione della biodiversità agricola causato dalla introduzione di OGM. La loro diffusione potrebbe condurre, infatti, attraverso fenomeni come l'impollinazione (che, nel caso di molte piante, si estende non solo alla fecondazione di altri organismi della stessa specie, ma anche ad organismi appartenenti a specie differenti), ad una ridefinizione totale del patrimonio genetico presente in natura, con la scomparsa di alcune caratteristiche genetiche o di interesse specie e la comparsa di organismi dal genoma originale le cui relazioni con l'ambiente ancora non sono prevedibili<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Acceso è altresì il dibattito sulla applicazione delle biotecnologie nelle agricolture dei Paesi in via di sviluppo (PVS), ossia la possibilità che gli OGM possano o meno aiutare a risolvere il problema della fame nel mondo. La relazione tra la *food safety* e l'uso di alimenti GM è vista in modo contraddittorio. Alcuni sostengono che la carenza di alimenti in alcune aree sia dovuta ad uno scollamento fra la produzione alimentare e la densità (o il tasso di crescita) di alcune popolazioni e che l'ingegneria genetica costituisca la tecnica ideale per incrementare la produttività, ed il valore nutrizionale degli alimenti (molte popolazioni dell'Africa e del sud-est asiatico si nutrono di solo riso), e colmare tale gap. Invero, gli OGM consentirebbero di produrre piante autonomamente resistenti ai parassiti ed agli stress biotici (insetti, funghi, virus, batteri) ed abiotici (freddo, siccità, diserbanti), ovvero contenere farmaci e vaccini particolarmente utili per determinate popolazioni, con importanti ricadute economiche positive, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo, in costante lotta per la sicurezza alimentare. Al contrario, c'è chi sostiene che il problema della fame nel mondo non è legato alla mancanza di disponibilità di prodotti alimentari, bensì ad una mancanza di volontà strategica nel trasferire risorse agricole dai paesi ricchi a quelli poveri. E si evidenzia che, ad oggi, la tecnologia delle applicazioni transgeniche è posseduta esclusivamente dai Paesi più sviluppati ed è interamente funzionalizzata alle loro specifiche esigenze produttive. Le produzioni in corso sarebbero prevalentemente orientate a collocare i prodotti GM al consumo su larga scala nell'area economica dei paesi industrializzati. Al riguardo, considerazioni interessanti si trovano nel volume FAO, *The State of Food and Agriculture 2003-2004. Agricultural Biotechnology meeting the needs of the poor?*, Rome, 2004.

<sup>9</sup> Tutte le differenti posizioni sono sintetizzate e motivate sotto il profilo tecnico-scientifico nella relazione della Commissione per la biosicurezza del Ministero dell'ambiente dal titolo *Problematiche connesse all'impiego di organismi geneticamente modificati e proposte di interventi*, 2001.

Le piante transgeniche più diffuse presentano “nuovi” caratteri di resistenza agli erbicidi e agli insetti, così uno dei principali pericoli per la biodiversità sarebbe la perdita di specificità dovuta alla trasmissione ad altre specie (selvatiche o coltivate) delle caratteristiche delle piante geneticamente modificate che, tra l’altro, potrebbero dare origine a ceppi particolarmente invasivi.

Il secondo approfondimento ha riguardato le conseguenze dell’introduzione di organismi geneticamente modificati sotto l’ottica della salute umana. Da una parte si è affermato che il prodotto transgenico avrebbe le medesime proprietà del prodotto convenzionale e le stesse probabilità di essere nocivo all’uomo. Al contrario, si è sostenuto che le piante modificate al termine del loro ciclo produttivo, sono lasciate sul suolo ed entrano, per questa via, in contatto con la flora batterica in esso presente, determinando l’incorporazione nel terreno, ed eventualmente di lì in altri organismi, di geni creati per la produzione, ad esempio, di tossine batteriche. In generale, quindi, l’interscambio genetico al livello di microrganismi non potrebbe essere escluso e le conseguenze di questa possibilità non sarebbero interamente valutabili a priori. Una delle più serie riguarderebbe gli agenti allergenici e le tossine che potrebbero essere introdotte nel DNA di alcuni prodotti alimentari in quanto parte del materiale genetico di altri organismi.

Questo inserimento, si sostiene, potrebbe causare, nei casi più gravi, delle reazioni allergiche molto pericolose; eventualità, ad esempio, già constatata in fase di sperimentazione, in seguito alla tentata introduzione in alcuni semi di geni delle noccioline brasiliane. Ancora più grave sarebbe il rischio della diffusione della resistenza agli antibiotici: questa potrebbe essere trasferita, per via genetica, a microrganismi e virus che diventerebbero, in seguito, molto difficili da contrastare.

Infine, non sono mancati approfondimenti sul rapporto tra biotecnologie ed etica<sup>10</sup>. Le biotecnologie avanzate mettono nelle mani dell’uomo il codice della vita degli esseri della sua stessa specie, come delle altre specie esistenti in natura. Questo dato di fatto porta con sé la tradizionale, ed ora più pressante, domanda di fondo, quella sul diritto della specie umana di intervenire sulle regole della natura per modificarle, riscriverle ed al limite stravolgerle. A tale aspetto se ne aggiungono, poi, altri che vanno ancora più in profondità, fino a toccare l’inarrestabile confronto tra il progresso e le sue conseguenze sociali, il rapporto tra l’opportunità di una crescita delle conoscenze e delle loro applicazioni, e la necessità di prenderne in considerazione le ricadute globali di lungo periodo, sul genere umano, sul suo habitat naturale, sull’ecosistema nella sua più ampia accezione<sup>11</sup>.

### **3. Le etichette come strumento di concorrenza**

Fino ad ora, nella UE, le complicate procedure di autorizzazione di messa in commercio di prodotti ed alimenti GM hanno, di fatto, introdotto un divieto alla loro circolazione. Tuttavia, lo scorso 7 novembre sono entrati in vigore due regolamenti comunitari che dovrebbero mettere fine alla moratoria. La prima norma (reg. n. 1829/2003)

---

<sup>10</sup> La letteratura sul tema è sterminata. Ci permettiamo di rinviare agli autori citati in GERMANO<sup>9</sup>, voce *Biotecnologie in agricoltura cit.* e alla bibliografia riportata in BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale*, Milano, 2003 al Cap IX.

<sup>11</sup> Cfr. VALLETTA, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Milano, 2003.

dispone una unica procedura di valutazione ed autorizzazione (in precedenza era prevista anche una via “semplificata”<sup>12</sup>) degli alimenti e dei mangimi GM e l’obbligo di etichettatura; il secondo provvedimento (reg. n. 1830/2003) concerne invece la tracciabilità: si è introdotto un identificatore unico, ossia un codice alfanumerico che consente di seguire e controllare il prodotto nei vari processi, così garantendo agli operatori ed ai consumatori la possibilità di disporre di informazioni precise lungo tutta la filiera alimentare.

Una volta esaurita la moratoria sugli OGM in Europa si porranno tre questioni fondamentali: il problema della distribuzione dei benefici (se si dovesse ritenere che questi realmente sussistono) tra produttori dell’innovazione transgenica ed agricoltori<sup>13</sup>; la

---

<sup>12</sup> Sulla procedura autorizzatoria di immissione in commercio degli OGM secondo la direttiva n. 90/220 ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 223. Ci sembra opportuno solo evidenziare il differente regime che valeva per i c.d. *novel foods* (su cui v. *infra* nota 41). In tal caso si poneva il problema del riconoscimento della sostanziale equivalenza tra *novel food* e prodotto convenzionale, in quanto il reg. n. 258/97 (norma europea di riferimento sui *novel foods*) prevedeva, in caso di “sostanziale equivalenza” dei nuovi alimenti ai prodotti convenzionali, una procedura semplificata per l’immissione in commercio, fondata su una mera notifica all’autorità competente (la Commissione), anziché una procedura autorizzatoria complessa Comunità-Stati membri. La stessa Commissione, quando riceveva la notifica, doveva valutare “la sostanziale equivalenza” agli omologhi alimenti convenzionali con riguardo “la composizione, il valore nutritivo, il metabolismo, l’uso cui sono destinati, nonché il tenore di sostanze indesiderabili in essi presenti” (art. 3, par. 4 reg. n. 258/97), ovvero con riguardo al prodotto e non ai metodi e processi di produzione. Su tale punto è intervenuta anche la Corte di Giustizia nella c.d. sentenza *Monsanto II*, sulla quale ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *Giudici e biotecnologie: la sentenza Monsanto II*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercato*, 2004, I, 169.

<sup>13</sup> Tale distribuzione, infatti, dipende dalla struttura del mercato in cui il prodotto GM si inserisce. I produttori di OGM (solitamente grandi multinazionali) godono di un monopolio dovuto all’ottenimento di diritti di proprietà intellettuale per le varietà GM, che comporta un costo implicito per la collettività, essendovi una riduzione di *welfare* rispetto alla situazione ottimale (ossia concorrenziale) del mercato. Tale situazione di monopolio deve essere governata al fine di tutelare gli interessi collettivi della biodiversità agraria e animale, della conservazione dell’ambiente e della libertà di impresa degli agricoltori. Centrale nelle scelte politiche concernenti le biotecnologie, dunque, è l’assegnazione di diritti di proprietà intellettuale per le varietà GM ed il rapporto tra tali diritti, che attribuiscono una esclusiva in capo ad alcuni soggetti produttori di sementi, e la determinazione delle scelte produttive degli imprenditori agricoli. Siffatta questione assume ancora maggiore rilevanza se si considera che le stesse società multinazionali detentrici dei brevetti sui prodotti biotecnologici sono altresì proprietarie delle principali ditte sementiere, nonché, in taluni casi, di imprese operanti nel settore della chimica applicata all’agricoltura (diserbanti, pesticidi, ecc.), così creando un pericoloso oligopolio che potrebbe svolgere un ruolo di pressoché totale controllo di un settore di rilevante importanza strategica, come l’agricoltura. Ad esempio, si è spesso parlato della cosiddetta tecnologia *terminator*, basata sulla produzione di piante da cui non sarebbe più possibile ricavare e riutilizzare i semi (secondo una consolidata tradizione agricola, soprattutto dei Paesi dalle economie più povere) perché sterili. Una tale tecnologia costituirebbe una protezione di tipo tecnico ai diritti di proprietà intellettuale delle imprese di prodotti biotecnologici, ma, dal punto di vista degli agricoltori, determinerebbe una dipendenza costante dall’industria sementiera, con effetti devastanti per i piccoli produttori europei e dei PVS: il rischio è che i territori meno sviluppati restino relegati al ruolo di serbatoi di risorse genetiche. La direttiva n. 98/44, che introduce in Europa la disciplina dei brevetti agrobiotecnologici, permette, seppur solo parzialmente, di tutelare le esigenze dell’imprenditore agricolo. Secondo quanto disposto dalla norma comunitaria, il titolare di un brevetto biotecnologico vede limitati i suoi diritti di esclusiva sulle generazioni future del materiale biologico brevettato od ottenuto dal procedimento brevettato, per due diritti contrapposti, il *farmer’s right* ed il *breeder’s right*, riconosciuti all’agricoltore. In entrambi i casi l’operatore agricolo si ritrova titolare di un diritto di utilizzare l’invenzione biotecnologica anche oltre i limiti eventualmente stabiliti dal titolare del brevetto. Difatti, in forza del *farmer’s right*, l’agricoltore ha la facoltà di utilizzare, per le successive semine nella sua azienda, il prodotto del raccolto biotecnologico che ha ottenuto piantando le sementi

coesistenza tra le varie tipologie di coltivazioni (biotecnologiche, convenzionali e biologiche)<sup>14</sup>; infine, e si tratta dell'argomento che ci accingiamo ad approfondire, il ruolo delle etichette che informano il consumatore finale che i prodotti contengono (o non contengono) OGM.

Per poter comprendere l'importanza dell'informazione al cittadino nel settore delle biotecnologie è necessario preliminarmente considerare un fondamentale aspetto: l'etichetta è diventata strumento della concorrenza. Introdotta per vigilare sul rispetto della normativa tecnico-sanitaria dei prodotti alimentari, si è oggi trasformata in «momento decisivo e pressoché totalizzante per una comunicazione sul prodotto e sul produttore»<sup>15</sup>, data la perdita della relazione diretta tra consumatore ed operatore causata dall'avvento della grande (e media) distribuzione. Ormai, nel mercato agroalimentare, più marcatamente rispetto gli altri settori, si «ha una oggettivazione del rapporto in cui la proposta è formulata mediante la presentazione del bene, il nome del prodotto, l'indicazione del prezzo ed altre informazioni contenute nelle etichette; su questi elementi si esplica l'individuazione del bene, la scelta rispetto agli altri simili e quindi l'epilogo della vicenda negoziale con l'acquisto»<sup>16</sup>.

Ciò è ancora più evidente nel settore delle biotecnologie. Innanzitutto, per i costi dell'etichettatura dei prodotti GM, che graverebbero su tutti i cittadini, anche quelli che scelgono di consumare solo prodotti OGM *free*. Gli specifici programmi di etichettatura (e tracciabilità) dei prodotti manipolati geneticamente prevedono la fissazione, per tutti gli operatori alimentari, di standard di riferimento obbligatori, azioni necessarie per la certificazione, una struttura di controllo: il sistema di garanzia è denominato “preservazione dell'identità” (acronimo inglese “IP”), e implica una rigida separazione dei prodotti GM e non GM con costi che dai vari studi effettuati sembrerebbero poter variare tra il 6 ed il 17 % del prezzo<sup>17</sup>.

---

acquistate dal titolare del brevetto, senza dover ottenere da questi alcuna ulteriore autorizzazione. In forza del *breeder's right* l'agricoltore ha il diritto di utilizzare per un uso agricolo l'animale acquistato dal titolare del brevetto, ricomprendendo nella locuzione “uso agricolo” anche la riproduzione dell'animale brevettato per ottenere prole da utilizzare nella medesima attività agricola, senza dover ottenere dall'inventore alcuna autorizzazione. La direttiva n. 98/44 non è stata ancora recepita dal Parlamento nazionale, ed appare urgente l'apertura di un serio ed approfondito dibattito sull'analisi dei costi/benefici per il sistema agroalimentare italiano in merito alla sua attuazione; in particolare, sarebbe opportuno riflettere sulla introduzione di misure che limitino il rischio di dover subordinare le esigenze di sviluppo della nostra agricoltura e del nostro sistema alimentare agli obiettivi di profitto delle imprese multinazionali detentrici dei brevetti. La protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, difatti, assume significato solo nella misura in cui proporziona il beneficio sociale, derivante dall'incentivazione dello sviluppo del settore, con il costo in capo alla comunità insito nella compressione della libertà di esercizio dell'attività economica e nella limitazione che ne consegue. Su tutti tale aspetti ci permettiamo di rinviare alla bibliografia riportata in BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale cit*, al Cap. IX, par. 3.

<sup>14</sup> Vedi *infra*.

<sup>15</sup> ALBISINNI, *L'informazione del consumatore e la tutela della salute*, in COSTATO (diretto da) *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova, 2003, 633. Piú precisamente, dunque, può dirsi oggi «acquisito ... il principio della pluralità dei fini assegnati alle etichette dei prodotti alimentari».

<sup>16</sup> ROOK BASILE, *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 1995, 138.

<sup>17</sup> Dati tratti dal documento della Commissione, *Economic Impacts of Genetically Modified Crops on the Agri-Food Sector*, 2000. Ricerche approfondite si trovano in NATIONAL ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES (NERA), *Economic Appraisal of Options for Extension of Legislation on GM Labelling. A Final Report*, 2001.

Soprattutto, è importante evidenziare che l'obbligo di etichettatura per i prodotti GM sottintende il sostegno «di un'agricoltura, di un'alimentazione e di un sistema di scambi internazionali che rifiuta la tecnologia delle modificazione genetica»<sup>18</sup>; esso è diventato un fattore determinante ai fini del possibile successo delle biotecnologie sui mercati mondiali, in quanto avvantaggia o svantaggia diverse categorie di produttori in diversi Stati, ovvero diversi sistemi agroalimentari (come quello statunitense e quello europeo).

Invero, mentre la UE fonda le scelte di politica economica agroalimentare sulla "qualità" dei prodotti<sup>19</sup>, che allo stato della tecnica non sembrerebbe poter essere supportata dalla ingegneria genetica, indirizzata dalle multinazionali del settore sulle produzioni di *commodities*, scelta antinamica è stata effettuata dagli USA. A fondamento dell'approccio nordamericano alle biotecnologie vi è il principio di sostanziale equivalenza, che nega il rilievo del processo produttivo nelle caratteristiche finali del prodotto: "*regulation of product, not process*"<sup>20</sup>. La disciplina degli OGM negli Stati Uniti si fonda sul presupposto della sostanziale equivalenza: essendo i prodotti dell'ingegneria genetica identici (o simili) ai prodotti ottenuti attraverso le tecniche tradizionali di sviluppo, i rischi collegati ai primi sono gli stessi dei secondi<sup>21</sup>. Al contrario, la disciplina degli OGM in Europa dà rilievo alla diversità di processo, giustificando così una specifica valutazione e gestione del rischio di ogni alimento ottenuto mediante un procedimento diverso da quello naturale dell'incrocio e della ricombinazione.

Se si considera che gli USA, il 13 maggio 2003, hanno richiesto presso la *World Trade Organization* (WTO) l'apertura di una procedura di infrazione contro la normativa comunitaria di gestione degli OGM<sup>22</sup> si può comprendere a pieno l'importanza cruciale dell'obbligo di etichettatura. Essi partono dal presupposto che le norme del commercio internazionale riconoscono esclusivamente l'approccio americano alle biotecnologie: in mancanza di prove scientifiche contrarie i prodotti biotec sono dei "*like product*", ossia prodotti del tutto equivalenti a quelli convenzionali, pertanto qualsiasi limite alla loro circolazione (autorizzazione, etichettatura e tracciabilità) consisterebbe in una discriminazione tra prodotto nazionale ed estero proibita dal diritto del commercio internazionale<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> F. TEISL e A. CASWELL, *Costi e benefici dell'informazione sugli OGM*, in *La questione agraria*, 2003, n. 4.

<sup>19</sup> Come è noto l'Europa ha un sistema agroalimentare fortemente interconnesso con i contesti territoriali e culturali delle varie regioni dei Paesi membri. La nostra produzione si è affermata nel mondo per la qualità: i prodotti certificati a vario titolo, a denominazione d'origine protetta, classificati come tipici e tradizionali o ottenuti con il metodo biologico costituiscono una realtà in crescita vertiginosa, la più efficace "carta vincente" che l'agroalimentare italiano può giocare in uno scenario internazionale tendente alla globalizzazione e all'appiattimento del gusto. In tale contesto economico, le colture GM non sembrerebbero essere un vantaggio per gli operatori agricoli ed alimentari europei.

<sup>20</sup> V. però le rilevanti novità segnalate in BENOZZO, *Stati Uniti d'America e biotecnologie in agricoltura: un nuovo approccio al problema*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2004, 76.

<sup>21</sup> Per approfondimenti sul regime giuridico delle biotecnologie, v. BENOZZO, *La disciplina statunitense delle biotecnologie in agricoltura* in GERMANÒ (a cura di), *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologica*, Milano, 2002, 218.

<sup>22</sup> Il panel è stato chiesto avverso la disciplina comunitaria delle biotecnologie in vigore prima della riforma del 2003, ma le nuove regole, per la maggior parte dei profili richiamati dagli USA, sono analoghe alle precedenti, se non maggiormente restrittive del libero commercio.

<sup>23</sup> Altro problema, che in questa sede non è possibile affrontare, è che la richiesta USA di Panel in tema di biotecnologie, aggiungendosi al conflitto sorto sulle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari,

#### **4. L'informazione sugli alimenti: la direttiva 2000/13 ed il regolamento 178/2002**

Poste queste premesse è possibile entrare nel merito della disciplina che impone l'informazione ai cittadini sui prodotti alimentari.

Ai sensi della direttiva 20 marzo 2000, n. 2000/13 (che sostituisce la direttiva 18 dicembre 1978, n. 79/112, più volte modificata ed integrata e recepita in Italia con il d.P.R. 18 maggio 1982, n. 322), tutti i prodotti alimentari destinati al consumatore finale devono essere immessi sul mercato muniti di un'etichetta, che sia tale da non indurre l'acquirente in errore riguardo le caratteristiche del prodotto, i suoi effetti e le sue proprietà<sup>24</sup>. L'etichetta deve riportare obbligatoriamente una serie di indicazioni, tra le quali assumono rilevanza la denominazione di vendita, l'elenco degli ingredienti, la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti, ed il luogo di origine o di provenienza, «qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare»<sup>25</sup>.

A tali regole non si sottraggono i prodotti manipolati geneticamente. La direttiva n. 2000/13 è un provvedimento "orizzontale" che si applica a tutti i prodotti alimentari e che è (o può essere) integrata con altre normative "verticali", specifiche per determinati prodotti. L'art. 4 del medesimo provvedimento specifica espressamente che ulteriori indicazioni obbligatorie nell'etichetta possono esclusivamente essere disposte da «disposizioni comunitarie applicabili soltanto a determinati prodotti alimentari e non ai prodotti alimentari in generale».

L'informazione sugli alimenti è altresì uno dei cardini su cui si fonda il sistema della sicurezza alimentare coniato dalla Comunità con il reg. 178/2002<sup>26</sup>: tra i "Principi generali della legislazione alimentare", l'art. 8 indica la "tutela degli interessi dei consumatori". Ma

---

propone l'Organizzazione Mondiale del Commercio quale istituzione in cui risolvere le tensioni e le controversie riguardanti il mercato agricolo. In particolare, vi sono fondati dubbi sul fatto che la WTO sia una sede appropriata per affrontare tutte le menzionate questioni. Da più parti si è evidenziato che nella Organizzazione Mondiale del Commercio il contemperamento degli interessi viene affrontata solo alla luce del libero scambio, essenzialmente in una ottica ridotta alla produzione ed alla esportazione delle merci, senza considerare le esigenze di chi importa e consuma (sul punto si rinvia agli autori citati in ESPOSTI e SORRENTINO, *Regolamentazione delle innovazioni biotecnologiche in agricoltura e accordi multilaterali: conflitti, negoziazione e innovazione istituzionale cit.*). Al contrario, partendo dal presupposto che oggi sia necessaria una "global governance" per far funzionare e coordinare le azioni degli Stati, ritiene la WTO una istituzione valida, anche se da perfezionare, M. WOLF nel suo recente saggio *Why Globalization Works*, Yale University Press, New Haven, 2004.

<sup>24</sup> L'art. 2, lett.a) della direttiva 2000/13 precisa che l'etichetta «non deve indurre in errore l'acquirente specialmente: i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare, la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento, ii) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede, iii) suggerendogli che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche».

<sup>25</sup> Art. 3 direttiva 2000/13. Soprattutto, assume importanza il problema dell'origine dell'alimento nell'etichetta, su cui v. ALBISINNI, *L'informazione del consumatore e la tutela della salute cit.*, 639 e ss.

<sup>26</sup> Per approfondimenti sul fondamentale reg. n. 178/2002, v. ISTITUTO DI DIRITTO AGRARIO INTERNAZIONALE E COMPARATO-IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare dell'Unione Europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 114 ss.



non è tanto questa discussa ed “indefinita”<sup>27</sup> formula ad attrarre la nostra attenzione, bensì il fatto che il comma 1 del suddetto articolo precisa che la legislazione alimentare «si prefigge ...di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano». Siffatte “scelte consapevoli” dovrebbero essere garantite, oltre che dalle prescrizioni della direttiva sulla etichettatura (la 2000/13), dall’art. 16 del regolamento, il quale dispone che «l’etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi...e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo, non devono trarre in inganno i consumatori». Soprattutto, dovrebbero essere garantite da tutti quegli obblighi sorti oggi in capo all’operatore alimentare ed alle istituzioni preposte: la “rintracciabilità” obbligatoria, il sistema di allarme rapido, la gestione del rischio in maniera trasparente.

Le recenti emergenze alimentari, come la BSE ed i polli alla diossina, hanno dimostrato che la possibilità di individuare l’origine dei mangimi e degli alimenti, compresi gli ingredienti e le fonti alimentari, riveste un’importanza fondamentale per la sicurezza dei consumatori e per la tutela della salute. Su tale presupposto, il legislatore comunitario ha disposto un sistema generale di obblighi in capo agli operatori che include l’intera filiera produttiva, dalla produzione primaria, fino al commercio al dettaglio del prodotto finito, onde poter procedere a ritiri mirati e precisi o fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsabili dei controlli, evitando così disagi più estesi ed ingiustificati quando la sicurezza degli alimenti è in pericolo.

Punto di partenza è l’art. 18 del regolamento sulla sicurezza alimentare<sup>28</sup>, il quale introduce un sistema generalizzato di rintracciabilità dei prodotti, individuando nei singoli operatori di settore i suoi soggetti attivi. L’articolo impone a tutte le imprese coinvolte nella filiera dei mangimi e dei generi alimentari di istituire sistemi che consentano loro di individuare i propri fornitori di alimenti, mangimi ed animali destinati al consumo umano, nonché coloro ai quali, a loro volta, forniscono i propri prodotti. Ogni soggetto attivo del sistema, dunque, deve essere sempre in grado di individuare l’anello precedente e quello successivo della fase della catena alimentare in cui svolge la sua attività. Le informazioni così raccolte consentono di disegnare l’intero reticolo di relazioni economiche della filiera del singolo prodotto e di intervenire più facilmente in caso di pericolo<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Sulle questioni sorte in merito alla individuazione fattiva di tale diffusa locuzione, spesso utilizzata dal legislatore senza collegarle alcun contenuto concreto, la letteratura è assai vasta. Ci permettiamo di rinviare a ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2002.

<sup>28</sup> Su cui v. SIRSI, *Commento art. 18*, in ISTITUTO DI DIRITTO AGRARIO INTERNAZIONALE E COMPARATO-IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare dell’Unione Europea cit.*, 266.

<sup>29</sup> In situazioni di emergenza o di rischio, poi, gli interventi, pur se con l’ausilio delle autorità, sono rimessi al mercato, imponendo ai singoli operatori di attivarsi a cascata lungo la catena alimentare. Difatti, l’obbligo di ogni soggetto di attivarsi e collaborare con gli altri componenti del sistema per eliminare la situazione di pericolo, presuppone che l’operatore che sospetta che un alimento sia “a rischio”, sia obbligato ad attivare un sistema di allarme “ascendente” e “discendente”, a monte e a valle dell’anello della catena alimentare in cui svolge la sua attività, che consenta di raggiungere, da operatore ad operatore, da un lato l’anello della catena alimentare al vertice della situazione di pericolo e, dall’altro, l’anello distributivo finale. Il tutto per intervenire più facilmente nell’eventuale ritiro del prodotto dal mercato, nell’eventuale limitazione alla sua distribuzione ovvero nell’eventuale attuazione di scientifiche condizioni all’utilizzo. Sul punto, BENOZZO, *Regolamento (CE) n. 178/2002: i principi generali della legislazione alimentare e l’Autorità europea per la sicurezza alimentare*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 208, 2003.

Tuttavia, ci sembra che il sistema delineato nel reg. 178/2002 tenga in considerazione l'informazione al cittadino sul prodotto alimentare più nell'ottica della sicurezza alimentare che della possibilità di fargli effettuare "scelte consapevoli" nel mercato. Il cittadino è valutato quale consumatore da tutelare nei confronti dei rischi alla sua salute, non quale consumatore cui garantire quella chiarezza informativa necessaria al corretto funzionamento delle transazioni nel mercato. Il particolare *status* di consumatore nel sistema agroalimentare, individuato in «colui che ingerisce il prodotto alimentare»<sup>30</sup>, sembrerebbe indirizzato a soddisfare principalmente esigenza di carattere pubblicitario, quale la salute pubblica, tralasciando di garantire la trasparenza dello "scambio"<sup>31</sup> nel mercato<sup>32</sup>, finalità che sembra invece dover essere soddisfatta attraverso il messaggio impresso sul prodotto, specialmente per mezzo l'etichetta.

### **5. La specificità delle etichette dei prodotti GM: l'applicazione del principio di precauzione e il rischio dell'evoluzione della scienza**

La disciplina delle etichette dei prodotti biotecnologici ha una propria specificità, in quanto l'informazione sull'origine transgenica dell'alimento si pone in una via intermedia tra le esigenze di sicurezza alimentare e l'interesse di trasparente funzionamento del mercato. Le applicazioni di ingegneria genetica, comportando un "salto della natura", implicano rischi legati all'evoluzione della ricerca scientifica: entra in gioco il principio di precauzione.

Esso fornisce una base di azione quando la scienza non è in grado di dare una risposta certa su rischi che per la collettività risultano inaccettabili, e riguarda i casi in cui i riscontri scientifici sono insufficienti, non conclusivi od incerti e la valutazione preliminare indica che esistono motivi ragionevoli di pensare che gli effetti potenzialmente pericolosi possano risultare incompatibili con il livello di protezione prescelto<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> GERMANO' e ROOK BASILE, *Commento art. 3* in ISTITUTO DI DIRITTO AGRARIO INTERNAZIONALE E COMPARATO-IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare dell'Unione Europea* 173.

<sup>31</sup> Considerando che «la disciplina giuridica dello scambio (di questo tipo di scambio) è data quasi interamente dalla disciplina della concorrenza e del mercato ma di essa è però un effetto indotto» (ROOK BASILE, *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica cit.*, 138).

<sup>32</sup> D'altronde, non può essere altrimenti, dato che è la sicurezza alimentare, «che è garanzia della vita e della salute degli uomini, [ad essere] il *leit motiv*, il minimo comune denominatore delle disposizioni normative sugli alimenti, sull'impresa alimentare e sul mercato alimentare, ossia il valore perseguito» nell'ambito del regolamento n. 178/2002. Così, GERMANO' e ROOK BASILE, *Commento art. 3 cit.*, 185.

<sup>33</sup> Le difficoltà di interpretazione sui limiti e l'ambito di applicabilità del principio di precauzione sono conseguenza delle sue differenti connotazioni: talvolta integra mere linee guida destinate ai legislatori (internazionali e nazionali); altre volte, a determinate condizioni, diviene norma giuridica ed, infine, assume il rango di principio generale direttamente applicabile in capo ai cittadini e, come tale, "regola di chiusura" di sistema. La genesi del principio di precauzione è nota. Le esigenze di tutela precauzionale hanno carattere transnazionale; i potenziali pericoli per l'ambiente e la salute presentano spesso dimensioni spaziali che superano i confini dei singoli Stati, ed è «sempre più frequente l'impegno al rispetto del principio precauzionale in atti internazionali di diversa efficacia: dichiarazioni, convenzioni, trattati» (A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo e delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, 15). E sull'esistenza e la portata del principio di precauzione nel diritto internazionale vi è un acceso dibattito in dottrina. Per alcuni autori sarebbe un principio in evoluzione, che diviene sempre più importante dato il ruolo che ha assunto la ricerca scientifica nel commercio internazionale (P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, vol. I, Manchester University Press, Manchester, 1995; J. CAMERON e J. ABOUCHAR, *The Status of Precautionary Principle in International Law*, Kluwer, 1996). Per altri, esso non si presenterebbe

L'interesse crescente al principio di precauzione consegue al ruolo essenziale che esso ha assunto nell'acceso dibattito sul rapporto tra scienza e diritto<sup>34</sup>. Nella società moderna aumenta l'incertezza associata alla scienza ed alla tecnologia: al conflitto sulla distribuzione dei beni si aggiunge quello sulla distribuzione dei "mali"<sup>35</sup>. Tale ripartizione dipende non solo da variabili tecniche, economiche, sociali e culturali, ma altresì dagli assetti politico-istituzionali degli Stati. Differenti società e culture (si pensi a quella nordamericana ed a quella europea) reagiscono in modo diverso a incertezze analoghe, proprio nel caso, ad esempio, degli OGM.

Fatta questa premessa, il sistema di regolamentazione statunitense dell'etichettatura dei prodotti alimentari non può che valutare una "mera curiosità"<sup>36</sup> l'interesse dei consumatori a conoscere l'origine biotecnologica degli alimenti, ritenendo le tecniche del DNA ricombinante un mero sviluppo delle tradizionali tecniche di manipolazione. L'impostazione nordamericana è incentrata sulla libera accettazione dei rischi dell'evoluzione della scienza da parte dei consumatori. L'operatore economico, in piena autonomia e senza controlli preventivi o specifiche autorizzazioni, gestisce il rischio. Egli risponderà davanti ai giudici qualora superi nel suo agire la soglia di accettabilità del rischio individuata dalla collettività. Per dirlo con parole non nostre, «è il mercato, con la sua efficienza e lasciato alle sue stesse forze, ciò che sembra dominare nella relazione tra economia e diritto, ed in cui le c.d. esternalità negative di impresa appaiono più come inefficienze che come fallimenti del

---

come principio di diritto internazionale di portata generale e non sarebbe riconosciuto come regola di diritto (P. BIRNIE e A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 2002). Sarebbe, invece, necessario distinguere: in numerose convenzioni, quali –ad esempio – la Dichiarazione di Rio stipulata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, ovvero il *Code of conduct for responsible fisheries* della Fao e la Convenzione di Cartagena del 2001 sulla biosicurezza, il principio di precauzione ha una efficacia contenuta. Si tratta perlopiù di accordi con natura volontaria che non limitano la sovranità degli Stati e, in ogni caso, in essi il principio è sempre menzionato come raccomandazione o come approccio di fondo. Al contrario, nella WTO il principio di precauzione è espressamente contenuto nell'art. 5, par. 7 dell'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (Acc. Mfs o Sps). Sono legittime restrizioni al commercio internazionale distorsive della concorrenza, consistenti in misure sanitarie adottate anche in mancanza di prove scientifiche che dimostrino la dannosità dei prodotti. Tuttavia, tali provvedimenti devono essere eccezionali e meramente temporanei, in quanto le restrizioni sono attuabili esclusivamente in via cautelativa per poter fornire una valutazione dei rischi più obiettiva; se non si giunge, trascorso un periodo di tempo ragionevole, ad ottenere alcun risultato scientifico certo, tali provvedimenti dovrebbero essere revocati per non incorrere nella violazione dell'Accordo Mfs (almeno così si è espressa fino ad ora la giurisprudenza della WTO: sul punto v. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech*, Milano, 2004, in particolare il Cap. IV; inoltre, ci permettiamo di segnalare per la dottrina e la giurisprudenza citata, BRUNO, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione europea e Wto*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2000, 569). Dunque, precauzione come regola direttamente applicabile, che però perde fortemente di incisività essendo limitata temporalmente.

<sup>34</sup>. Letteratura vastissima (soprattutto nordamericana) sul principio di precauzione, e sul suo ruolo nel dibattito scienza-diritto, si trova sul sito [www.sehn.org/precaution.html](http://www.sehn.org/precaution.html).

<sup>35</sup> D. UNGANO, *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, Roma-Bari, 2004, 7.

<sup>36</sup> In tal senso si è espressa la Suprema corte americana nel caso *International Dairy Foods Association v. Amestoy*, sul quale v. BENOZZO, *Stati Uniti d'America e biotecnologie in agricoltura: un nuovo approccio al problema cit.*, 82.

mercato autoregolato»<sup>37</sup>. I rischi dell'evoluzione della scienza, seppur gestiti dai produttori, sono accollati alla collettività nella sua interezza.

Non è così in Europa. Qui il principio di precauzione, pienamente recepito nel nostro ordinamento<sup>38</sup>, gestisce l'incertezza trasferendola dalla collettività a determinati soggetti produttivi<sup>39</sup>. Lo si evince dall'obbligo delle procedure autorizzatorie, e dai relativi costi in capo all'operatore alimentare che intende commercializzare prodotti GM nel mercato unico. Ma è sottointeso anche nell'obbligo di etichettatura: con l'indicazione cogente della natura transgenica dell'alimento i consumatori divengono titolari di un'ultima protezione contro i rischi derivati dall'evoluzione della scienza, quella di astenersi dall'ingerire OGM, e gli ulteriori costi derivanti da tale rischio (necessari alla tracciabilità e alla separazione delle produzioni transgeniche da quelle convenzionali) sono accollati al produttore. Costi che probabilmente saranno poi trasferiti alla collettività attraverso un aumento dei prezzi finali di vendita (sia degli alimenti GM che di quelli GM *free*<sup>40</sup>), ed in futuro sarà necessario verificare quanto tale sistema sia economicamente sostenibile.

## **6. La disciplina dell'etichettatura dei prodotti GM fino alla riforma del 2003**

Ritornando alla disciplina europea dei prodotti GM, essi, ottenuta l'autorizzazione al commercio, possono essere immessi sul mercato della Comunità esclusivamente se muniti di un'apposita etichetta che consenta all'acquirente di conoscerne la natura.

---

<sup>37</sup> GERMANO', *Gli aspetti giuridici dell'agricoltura biotecnologia*, in GERMANO' (a cura di), *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologia cit*, 356 e nel fascicolo monografico dedicato all'agricoltura de *Il Ponte*, 2002, nn. 10-11.

<sup>38</sup> Invero, il principio di precauzione assume connotati più specifici nel diritto comunitario. A partire dal 1° novembre 1993 è stato introdotto dal Trattato sull'Unione Europea (c.d. Trattato di Maastricht) nell'art. 174 del Trattato di Roma ed è diventato uno dei "cardini" su cui si basa la politica ambientale comunitaria. E sia la Corte di Giustizia, sia le istituzioni comunitarie, hanno precisato che si tratta di un principio di applicazione generale, che soprattutto deve essere preso in considerazione in tutti quei settori ad elevato livello di protezione, come la sicurezza alimentare e la tutela della salute delle persone: esso assume il rango di principio generale. Soprattutto, merita di essere evidenziato che la Corte di Giustizia ha precisato che, avendo l'art. 174 del Trattato un "nucleo intangibile", sufficientemente chiaro e determinato e, di conseguenza, "immediatamente applicabile", anche le istituzioni degli Stati membri, ovvero i giudici nazionali, dovendo garantire quell'alto livello di tutela della salute e della vita delle persone previsto dal Trattato, sono tenuti ad applicare, al pari delle autorità comunitarie, il principio di precauzione. A conclusione del lungo iter normativo e giurisprudenziale che ha portato all'individuazione e alla concreta applicazione del principio di precauzione, il reg. n. 178/2002 definisce ora espressamente siffatto principio, tenendo evidentemente in considerazione le pronunce giurisprudenziali e i documenti della Commissione. L'art. 7 del menzionato provvedimento, infatti, stabilisce che qualora in circostanze specifiche a seguito delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. Inoltre, si precisa che le misure adottate sulla base del principio di precauzione devono essere proporzionate e necessarie, nonché devono essere riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

<sup>39</sup> B. DE MARCHI, L. PELLIZZONI e D. UNGANO, *Il rischio ambientale*, Bologna, 2001, 18.

<sup>40</sup> Cfr. *supra* par. 3.

Prima della riforma del 2003, l'informazione sui prodotti alimentari destinati al consumo umano era regolata dai reg. nn. 258/97, 1139/98, 49/2000 e 50/2000; per i prodotti non alimentari il riferimento era (ed in parte è tutt'ora) la direttiva n. 2001/18:

i- prodotti alimentari. Alla disciplina della direttiva 2000/13, come visto, non si sottraggono nemmeno i prodotti OGM (o contenenti OGM) autorizzati all'immissione sul mercato. Per essi, però, vige un regime particolare, supplementare rispetto a quello proprio della sola direttiva n. 2000/13. Per la commercializzare un prodotto alimentare OGM il responsabile dell'immissione è tenuto a rispettare sia il contenuto delle disposizioni della direttiva, sia quelle ulteriori disposizioni espressamente previste per il prodotto commercializzato. La norma "supplementare" generale, prima del 2003, era quella prevista dall'art. 8 del reg. n. 258/97, la quale, fatti salvi i requisiti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari tradizionali, prevede dei «requisiti specifici supplementari» nell'etichettatura dei "*novel foods*"<sup>41</sup>. In primo luogo è richiesta l'indicazione sull'etichetta della natura bioingegneristica del prodotto alimentare. In secondo luogo, l'art. 8 richiede l'indicazione dell'eventuale presenza nel nuovo prodotto di sostanze che non sono presenti nel suo omologo tradizionale e che possono dar luogo a preoccupazioni di ordine etico.

Gli ulteriori requisiti trovavano applicazione esclusivamente nel caso di "non-equivalenza" del nuovo prodotto con il suo omologo tradizionale. Per "non-equivalenza", il legislatore intende quelle conclusioni cui perviene una valutazione scientifica basata sull'analisi dei dati esistenti sul nuovo prodotto, che dimostri che le caratteristiche di esso, quali la composizione, il valore nutritivo, gli effetti nutritivi e l'uso cui è destinato, sono diversi, per almeno un aspetto, ad un alimento convenzionale. La qualifica impone al responsabile di immettere sul mercato l'alimento indicando in etichetta quelle caratteristiche, quelle proprietà o quelle sostanze aggiunte che lo rendono non più equivalente al prodotto convenzionale e che, in quanto tali, possono avere ripercussioni sulla salute di gruppi di popolazione.

A siffatta disciplina supplementare "generale", il legislatore aveva previsto un regime derogatorio per i prodotti alimentari derivati, interamente o parzialmente, da semi di soia o da granturco geneticamente modificati. Ai sensi del reg. n. 1139/98, come modificato dal reg. n. 49/2000, infatti, per tali prodotti erano previsti requisiti supplementari "specifici" che imponevano di indicare espressamente, accanto al nome del prodotto o dell'ingrediente costituente il prodotto, la dicitura «prodotto con soia geneticamente modificata» oppure, in funzione del caso, «prodotto con granturco geneticamente modificato»<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Ai sensi del reg. n. 258/97, i *novel foods* sono quei prodotti o di quegli ingredienti "nuovi", il cui utilizzo a fini alimentari non è ancora "significativo" nella Comunità, che: i) contengono o sono costituiti da organismi geneticamente modificati; che ii) sono prodotti a partire da organismi geneticamente modificati, ma che non li contengono; che iii) hanno una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata; che iv) sono costituiti od isolati a partire da microrganismi, funghi od alghe; che v) sono costituiti da vegetali od isolati a partire da vegetali ed 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); o che vi) sono sottoposti ad un processo di produzione non generalmente utilizzato, per i quali tale processo comporti nella composizione o nella struttura dei prodotti o degli ingredienti alimentari cambiamenti significativi del valore nutritivo, del loro metabolismo o del tenore di sostanze indesiderabili. Per approfondimenti, COSTATO, *Organismi geneticamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, I, 137.

<sup>42</sup> In argomento, COSTATO, *Ennesima normativa in materia di etichettaggio OGM*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I,

Tali requisiti supplementari “specifici”, però, non trovavano applicazione per quei prodotti alimentari in cui la presenza di OGM è solo accidentale e la quantità di essi è limitata all'1% del prodotto. Oltre il limite numerico, quindi, è richiesto un comportamento consapevole del produttore, che deve darne prova dimostrando alle autorità competenti di aver preso opportune misure per evitare di utilizzare come base di partenza OGM o prodotti da essi derivati (si tratta di uno dei punti critici anche delle nuove regole, che approfondiremo nel prosieguo). Ai sensi del reg. n. 50/2000, infine, la medesima disciplina “supplementare speciale” trovava applicazione anche per gli additivi e gli aromi contenenti, consistenti o derivanti da OGM.

ii- prodotti destinati a scopi diversi dall'alimentazione. Per i prodotti non destinati all'alimentazione, la disciplina sull'etichettatura era (ed in parte è tuttora) da ritrovarsi nella direttiva n. 2001/18. Uno degli obiettivi di tale direttiva è quello di assicurare che la presenza di un OGM, nei prodotti contenenti o costituiti da tali organismi, sia adeguatamente comunicata al consumatore finale, indicando sull'etichetta e sui documenti di accompagnamento del prodotto le necessarie informazioni (considerando 40). Per adempiere a tale obbligo, la direttiva impone al notificante di allegare alla domanda di rilascio dell'autorizzazione al commercio, una proposta di etichetta. Questa deve indicare con chiarezza la presenza dell'OGM e deve contenere, almeno in sintesi, la designazione commerciale del prodotto, la dicitura “Questo prodotto contiene organismi geneticamente modificati”, il nome dell'OGM e le informazioni sul soggetto responsabile della sua immissione in commercio. Ricevuta dalla prima Autorità competente, la proposta di etichetta viene valutata nella procedura di autorizzazione, al termine della quale viene fatta propria dalle autorità coinvolte ed inserita nel provvedimento di autorizzazione eventualmente rilasciato. In esso, infatti, dovranno essere riportati anche gli obblighi in materia di etichettatura che il soggetto autorizzato dovrà rispettare per commercializzare il proprio prodotto.

## **7. Le etichette dei prodotti alimentari GM nei reg. nn. 1829 e 1830**

Con l'introduzione dei reg. nn. 1829 e 1830, il reg. n. 258/97 trova ora applicazione solo per i *novel foods* non geneticamente modificati e le regole della direttiva 2001/18 restano in vigore per i prodotti GM che non siano mangimi o alimenti. Questi ultimi sono disciplinati dai nuovi provvedimenti.

Il reg. n. 1829/2003 introduce significative novità: è prevista un'unica procedura di autorizzazione per l'accesso al mercato, in cui l'Autorità per la sicurezza alimentare sembrerebbe avere un ruolo centrale; sono previste forme di partecipazione del pubblico ai processi decisionali; si accentuano le forme di pubblicità degli atti; è predisposto un registro degli alimenti e mangimi; soprattutto, si estende l'obbligo di etichettatura<sup>43</sup>.

Il reg. n. 1829/2003 è affiancato dal successivo reg. n. 1830/2003, che introduce un articolato sistema di tracciabilità con lo scopo di garantire che le informazioni pertinenti riguardanti qualsiasi modificazione genetica siano disponibili a ogni stadio dell'immissione sul mercato degli OGM e di alimenti e mangimi da questi derivati

---

311.

<sup>43</sup> Per approfondimenti sui regg. 1829 e 1830 v. VALLETTA, *Biotecnologia, agricoltura e sicurezza alimentare: il nuovo regolamento su cibi e mangimi geneticamente modificati ed il processo di sistematizzazione del quadro giuridico comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003.

Merita subito di essere segnalata la scelta radicale del legislatore comunitario a favore della segnalazione al consumatore della natura transgenica dell'alimento. Vi sono due separati e distinti pilastri su cui poggia la nuova disciplina comunitaria delle biotecnologie. Per un verso si hanno una serie di regole che dovrebbero garantire la salubrità del prodotto, che si pongono sul medesimo piano di quelle stabilite dal reg. n. 178/2002, il quale peraltro trova applicazione per integrare la normativa settoriale sugli OGM in caso di problemi di *food security* (ad esempio, nell'ipotesi di dover attivare le procedure di allarme rapido). Per l'altro, le regole della etichettatura, fondate sulla consapevolezza del ruolo della comunicazione e «sui pericoli della sua distorsione soprattutto quando ad essere a rischio sono l'indipendenza e la libertà del consumatore»<sup>44</sup> e sul rischio di evoluzione della scienza.

Volendo analizzare nel merito la disciplina, già ad una prima lettura della nuova normativa appare subito evidente quanto sia esteso oggi l'obbligo di etichettatura<sup>45</sup>. Le disposizioni dettate per l'etichettatura degli alimenti, ai sensi dell'art. 3, trovano applicazione per: i) gli OGM destinati all'alimentazione umana; ii) gli alimenti che contengono o sono costituiti da OGM; iii) gli alimenti che sono prodotti a partire da o che contengono ingredienti prodotti a partire da OGM. In quest'ultima categoria rientrano tutti quegli alimenti che pur non presentando alcuna traccia di materiale geneticamente modificato contengono una proporzione di prodotto finale o un ingrediente derivati da materiale geneticamente

---

<sup>44</sup> ROOK BASILE, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario cit.*, 730. Tra l'altro, nel considerando diciassettesimo del regolamento n. 1829/2003 ritorna quella "scelta consapevole" già richiamata nel reg. n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, ma che in quella sede sembrerebbe trovare tutela solo indiretta: «ai sensi dell'articolo 153 del trattato, la Comunità contribuisce a promuovere il diritto dei consumatori all'informazione. In aggiunta agli altri tipi di informazione al pubblico previsti dal presente regolamento, l'etichettatura dei prodotti consente ai consumatori di operare una scelta consapevole e promuove la correttezza delle transazioni fra venditore e acquirente»

<sup>45</sup> I requisiti specifici che devono comparire in etichetta sono indicati all'articolo 13: «paragrafo 1. a) se l'alimento consiste di più di un ingrediente, la denominazione "geneticamente modificato" o "prodotto da [nome dell'ingrediente] geneticamente modificato" appare tra parentesi nell'elenco di ingredienti di cui all'articolo 6 della direttiva 2000/13/CE immediatamente dopo l'ingrediente in questione; b) se l'ingrediente è designato col nome di una categoria, la denominazione "contiene [nome dell'organismo] geneticamente modificato" o "contiene [nome dell'ingrediente] prodotto da [nome dell'organismo] geneticamente modificato" appare nell'elenco degli ingredienti; c) se non vi è un elenco di ingredienti, la denominazione "geneticamente modificato" o "prodotto da [nome dell'organismo] geneticamente modificato" appare chiaramente sull'etichetta; d) le indicazioni di cui alle lettere a) e b) possono comparire in una nota a piè di pagina aggiunta all'elenco degli ingredienti. In tal caso, esse sono stampate con un carattere tipografico avente almeno la stessa grandezza di quello usato per l'elenco degli ingredienti. Se non è previsto un elenco di ingredienti, essi appaiono in modo chiaro sull'etichetta; e) se l'alimento è offerto in vendita al consumatore finale come alimento non preconfezionato o come alimento preconfezionato in piccoli contenitori la cui superficie maggiore sia inferiore a 10 cm<sup>2</sup>, l'informazione richiesta ai sensi del presente paragrafo deve comparire in modo visibile e permanente dove l'alimento è esposto o vicino ad esso, oppure sull'imballaggio, e deve essere stampata con un carattere tipografico sufficientemente grande da poter essere facilmente individuato e letto.» Inoltre, l'etichetta deve menzionare anche le caratteristiche o proprietà, quali specificate nell'autorizzazione, nei seguenti casi: a) se un alimento è diverso dalla versione tradizionale per quanto concerne le seguenti caratteristiche o proprietà: i) composizione; ii) valore o effetti nutrizionali; iii) uso previsto dell'alimento; iv) implicazioni per la salute di certi segmenti della popolazione; b) se un alimento può dare luogo a preoccupazioni di ordine etico o religioso. Infine, oltre alle prescrizioni di etichettatura stabilite al paragrafo 1 e specificate nell'autorizzazione, le etichette degli alimenti che rientrano nel campo di applicazione della presente sezione e per i quali non vi sia una corrispondente versione tradizionale devono contenere informazioni appropriate sulla natura e le caratteristiche degli alimenti in questione.

modificato. Inoltre, il provvedimento prevede altresì l'etichettatura dei mangimi GM. Si tratta di una novità di rilievo, in quanto la precedente norma di riferimento, la direttiva n. 90/229, disponeva l'etichettatura solo per i mangimi che contenevano OGM nel momento in cui venivano commercializzati.

Pertanto, sono **solo esclusi** dall'applicazione della normativa gli alimenti ottenuti "con" un OGM, cioè attraverso l'aiuto tecnico di un prodotto geneticamente modificato, senza però che ne derivi alcuna presenza, neppure transitoria, di materiale genetico, (è il caso ad esempio degli enzimi)<sup>46</sup>. Cosicché, per quanto riguarda questi alimenti essi devono essere considerati equivalenti a quelli ottenuti attraverso tecniche tradizionali, a differenza di tutti gli altri, a prescindere dalla cosiddetta individuabilità del residuo geneticamente modificato<sup>47</sup>.

### **8. La soglia di eccezione dello 0,9% e la coesistenza tra colture GM, convenzionali e biologiche**

Il punto più controverso della disciplina dell'etichettatura degli alimenti transgenici riguarda l'eccezione all'obbligo di segnalazione della natura biotecnologia del prodotto: ne sono esentati gli alimenti che «contengono materiale che contiene, è costituito o prodotto a partire da OGM presenti in proporzione non superiore allo 0,9 % degli ingredienti alimentari considerati individualmente o degli alimenti costituiti da un unico ingrediente, purché tale presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile» (art. 12, par. 2)<sup>48</sup>. E per stabilire se la presenza di tale materiale sia accidentale o tecnicamente inevitabile, gli operatori devono

<sup>46</sup> Cfr. LATTANZI, tesi di dottorato, presso il dottorato di ricerca in *Diritto agrario e ambientale nazionale e comunitario*, Università di Macerata. Nella proposta di regolamento, p. 8, si precisa la differenza tra i prodotti ottenuti "a partire da un OGM" e i prodotti ottenuti "con un OGM". Vi si legge: «Nel primo caso, una parte del prodotto finale, sia che si tratti dell'alimento o mangime stesso o di uno dei suoi ingredienti, è stata ottenuta dal materiale geneticamente modificato originale. Nel secondo caso il prodotto è stato ottenuto con l'aiuto di un organismo geneticamente modificato, ma nessun materiale derivato da tale organismo è presente nel prodotto finale. Ad esempio, il formaggio prodotto con un enzima geneticamente modificato che non rimane nel prodotto finale e i prodotti ottenuti da animali nutriti con mangimi geneticamente modificati o trattati con medicinali geneticamente modificati non sarebbero soggetti né alle norme sull'autorizzazione né alle disposizioni relative all'etichettatura di cui alla presente proposta di regolamento».

<sup>47</sup> Vedi considerando 16, per il quale infatti: «Il presente regolamento dovrebbe disciplinare alimenti e mangimi prodotti "da" un OGM, ma non quelli "con" un OGM. Il criterio determinante è se materiale derivato dal materiale di partenza geneticamente modificato sia presente o meno nell'alimento o mangime. I coadiuvanti tecnologici utilizzati solo durante il processo di produzione degli alimenti e dei mangimi non rientrano nella definizione di alimento o mangime e, pertanto, non rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento. Allo stesso modo, non vi rientrano gli alimenti e i mangimi prodotti con l'aiuto di un coadiuvante tecnologico geneticamente modificato. In tal modo, i prodotti ottenuti da animali nutriti con mangimi geneticamente modificati o trattati con medicinali geneticamente modificati non saranno soggetti né alle norme in materia di autorizzazione né alle norme in materia di etichettatura di cui al presente regolamento».

<sup>48</sup> Inoltre, si prevede che possano essere stabilite «appropriate soglie inferiori, secondo la procedura di cui all'articolo 35, paragrafo 2, in particolare per quanto riguarda gli alimenti che contengono o sono costituiti a partire da OGM o per tenere conto dei progressi scientifici e tecnologici». Ed è stabilita una soglia di tolleranza ancora più bassa pari allo 0,5% per quanto riguarda la presenza accidentale di materiale che contenga OGM o sia costituito o derivato da organismi geneticamente modificati non ancora autorizzati nel territorio dell'Unione (art. 47). E per i mangimi è prevista analoga regola: la disciplina sulla etichettatura «non si applica ai mangimi che contengono materiali che contengono, sono costituiti o sono prodotti a partire da OGM presenti in una proporzione non superiore allo 0,9% per mangime e per ciascun mangime di cui esso è composto, purché tale presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile» (art. 24, par. 2).



essere in grado di dimostrare alle autorità competenti di avere preso tutte le misure appropriate per evitarne la presenza.

Le questioni che si pongono sono due. Innanzitutto, si potrebbe dubitare della coerenza del legislatore, il quale prima assoggetta a rigorose procedure autorizzatorie l'alimento GM per potere essere immesso nel mercato, in un momento successivo ne esenta dall'obbligo di etichettatura una parte, che può circolare nel mercato comune senza poter essere distinta rispetto agli analoghi prodotti convenzionali. In realtà, ciò è dovuto al differente "piano" su cui si pone la disciplina della autorizzazione al commercio (finalizzata a ragioni di *food safety* e di tutela ambientale) rispetto a quella della etichettatura, diretta a garantire "scelte consapevoli" del consumatore. Se un alimento è commercializzato nel mercato europeo, allo stato della tecnica non risulta nocivo per la salute dell'uomo e dannoso per l'ambiente. Se circola con o senza etichetta è aspetto legato maggiormente alla comunicazione tra cittadino e operatore alimentare sulle caratteristiche del prodotto. Comunicazione che, però, nel caso degli OGM appare legata alla gestione dei rischi dovuti all'evoluzione della scienza<sup>49</sup>, tant'è che la soglia di esenzione prevista nella norma è collegata ad un ingente "onere" in capo al produttore, che consiste in una sorta di "prova diabolica".

Qui veniamo alla seconda questione, che si collega ad uno dei problemi attualmente più dibattuti: la coesistenza tra coltivazioni GM, convenzionali e biologiche. L'esenzione all'obbligo di etichettatura è valida solo se l'inquinamento è "accidentale" o "tecnicamente inevitabile" e sono gli operatori a dover dimostrare di aver preso tutte "le misure appropriate" per evitare la contaminazione. In particolare, l'art. 12 del regolamento 1829/2003 non offre alcun parametro o indice di valutazione in ordine al significato di "misura appropriata" ad evitare l'inquinamento genetico. Da ciò discende la difficoltà di stabilire, quando l'inquinamento è "tecnicamente inevitabile", dove finisce l'obbligo del produttore, ossia che tipo di valutazioni economiche (e, per certi versi, organizzative) deve effettuare l'operatore alimentare che commercializza prodotti nel mercato comune. Se si dovesse interpretare letteralmente la locuzione, tutti gli operatori alimentari (anche quelli di dimensioni modeste e gli agricoltori) dovrebbero improntare una struttura organizzativa tale da permettere un continuo monitoraggio dell'alimento, con evidenti costi difficilmente sopportabili alla maggior parte degli imprenditori. Viceversa, si potrebbe ipotizzare che l'operatore sia solo tenuto a far uso delle "migliori tecniche disponibili", ossia debba eliminare il rischio di inquinamento in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico. Espressione, questa, da intendersi nel senso che egli deve prendere in considerazione non le tecniche (più evolute) utilizzabili in quanto esistenti, ma le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto produttivo, prendendo in considerazione i costi ed i vantaggi e temperando le esigenze della produzione con quelle della tutela dell'informazione ai cittadini dalla natura dell'alimento<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> V. *supra* par. 4.

<sup>50</sup> Tale principio è alla base della disciplina che obbliga i produttori ad acquisire nuove tecnologie da utilizzare durante la produzione per tutelare l'ambiente e la salute dei cittadini attraverso le c.d. "autorizzazioni ambientali", come l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC). Ci permettiamo di rinviare sull'argomento alla bibliografia riportata in BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale cit.*, cap. VIII.

Ad ogni modo, qualsiasi sia l'interpretazione del citato obbligo, esso sembrerebbe riferirsi alla c.d. responsabilità "per difetto di precauzione" in capo agli operatori alimentari, secondo la quale non è più sufficiente prendere adeguate misure di prevenzione di rischi conosciuti o prevedibili, poiché è ritenuto responsabile dei danni causati dai propri prodotti anche colui che in una situazione di incertezza o dubbio non ha adottato una misura preventiva.

La sensazione è che l'aver accollato agli operatori alimentari (tra i quali, si ricorda, sono considerati anche gli agricoltori) tale obbligo di prendere tutte le misure appropriate per evitare l'inquinamento genetico, abbia significato richiamare, seppur indirettamente, la c.d. responsabilità per rischi di sviluppo, che al momento trova limitata applicazione nell'ordinamento comunitario. Invero, l'art. 7, lettera e) della direttiva n. 374/85 sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi<sup>51</sup> prevede che il produttore sia esonerato dalla sua responsabilità se prova che lo stato oggettivo delle conoscenze tecniche e scientifiche più avanzate al momento in cui ha messo in circolazione il prodotto non permetteva di rilevare l'esistenza del difetto. Tale esenzione dalla responsabilità per rischi di sviluppo, ai sensi dell'art. 15 della stessa direttiva, era possibile non metterla in atto, ma in realtà tutti gli Stati più importanti, tra i quali l'Italia, la hanno applicata<sup>52</sup>.

A nostro parere dovrebbero essere le istituzioni a governare la coesistenza tra le varie colture ed attivarsi per evitare, per quanto possibile, l'inquinamento genetico, senza gravare i produttori di oneri difficilmente sostenibili. E' necessario garantire agli agricoltori la possibilità di poter scegliere tra produzione convenzionale, biologica o GM. Optare per la coltivazione GM significa divenire titolari degli già analizzati "svantaggi" (obbligo di etichettatura, di tracciabilità, prezzi minori sul mercato) che non è possibile accollare al solo agricoltore, o in genere all'operatore alimentare.

Il tema è stato affrontato dalla Raccomandazione della Commissione 23 luglio 2003 sulla coesistenza. In essa è precisato che, in attesa di un intervento comunitario, gli Stati membri possono intervenire con tutte le misure cautelative ritenute necessarie. Innanzitutto, essi devono esaminare il proprio diritto interno sulla responsabilità civile per appurarne l'efficacia e l'equità<sup>53</sup>; inoltre, devono regolamentare la coesistenza tra colture GM, convenzionali e biologiche. Di particolare rilevanza è il fatto che nella Raccomandazione sia precisato che la gestione delle colture GM debba avvenire «al livello territoriale più opportuno, anche regionale». In altre parole, l'Unione Europea ha disposto che gli Stati

<sup>51</sup> sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi v., per tutti, GERMANO', *La responsabilità del produttore agricolo*, in COSTATO (diretto da), *Trattato di diritto agrario italiano e comunitario cit.*, 743 e ss.

<sup>52</sup> Anche se la Commissione, con il libro verde dal titolo "La responsabilità civile per danno da prodotti difettosi" (Libro verde presentato dalla Commissione a Bruxelles il 28 luglio 1999, COM (1999) 396 def.), ha aperto un dibattito sulla possibilità di riformare tale norma.

<sup>53</sup> Sull'applicabilità delle norme italiane della responsabilità civile alla coesistenza tra produzioni GM e convenzionali v.: GERMANO' e ROOK BASILE, *Agricoltura and science. Biotechnology, Property Rights and the Environment: Towards a New Legal Order?*, relazione italiana al XVI Congresso internazionale di Brisbane (14-20 luglio 2002) dell'Associazione internazionale di diritto comparato, Sessione II.D. "Agrarian Law", in *Italian National Reports to the XVI International Congress of Comparative Law, Brisbane 2002*, Milano, 2002, 407, e nella versione italiana, GERMANO' e ROOK BASILE, *Agricoltura e scienza. Biotecnologia, diritti proprietari ed ambiente: verso un nuovo ordinamento giuridico?*, in GERMANO' (a cura di), *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologia cit.*, 3; ROOK BASILE, *Biotechnologie, diritti proprietari e ambiente*, in ROOK BASILE, MASSART e GERMANO' (a cura di), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Atti del VII° Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Luis Lorvellec, Pisa Siena, 5-9 novembre 2002, Milano, 2003, vol. I, 395.

membri devono governare l'inserimento delle biotecnologie in agricoltura preferibilmente a livello regionale, stabilendo: le aree OGM *free*, le quote di colture OGM, il numero ed il tipo di varietà vegetali (GM e non GM) che devono coesistere, le distanze tra le aree a coltivazione transgenica e quelle a coltivazione convenzionale, le pratiche regionali di gestione delle imprese agricole; nonché dovrebbero promuoversi contratti tra imprenditori al fine di favorire la coesistenza tra le differenti forme di agricoltura nel territorio e nelle filiere alimentari<sup>54</sup>.

## **9. Conclusioni**

Alcune conclusioni ora possono essere tratte: i- l'etichetta dei prodotti biotecnologici ha proprie peculiarità che ne caratterizzano la disciplina rispetto alle etichette degli altri prodotti alimentari. Non è solo il luogo dove avviene il dialogo tra produttori e consumatori, dove il «produttore riporta le informazioni che ritiene opportune e quelle che la legge gli impone; mentre da essa il consumatore attento ricava tutto ciò che gli serve per “sapere” che cosa sia quel prodotto, di quali qualità sia provvisto, da quali pregi o manchevolezze sia caratterizzato»<sup>55</sup>. L'informazione al cittadino dell'origine transgenica dell'alimento che si accinge ad ingerire è una ulteriore applicazione del principio di precauzione: si può scegliere di non acquistare i prodotti GM, cosicché l'incertezza dovuta all'evoluzione della scienza è trasferita dalla collettività ai produttori, che si accollano i costi della etichettatura e della tracciabilità del prodotto lungo la filiera alimentare; ii- la segnalazione cogente dell'origine transgenica del prodotto ha oggi in Europa una applicazione estesa, e la soglia di eccezione dello 0,9 per cento appare avere più una portata politica<sup>56</sup> che applicazione pratica. iii- USA e UE hanno difformi valutazioni sul ruolo dell'etichettatura degli alimenti GM. Tali differenze potrebbero creare, forse, un ostacolo all'ambizioso progetto di integrazione economica mondiale. Integrazione che, però, a nostro avviso, non può essere attuata sacrificando, in virtù del principio della libertà di attività economica, la tutela della salute delle persone e dell'ambiente, bensì va realizzata creando regole che, pur garantendo il fondamentale principio economico della libertà di concorrenza, permettano che il consumatore sia informato sulla composizione degli alimenti, nonché sugli eventuali rischi per la salute e per l'ambiente, consentendogli, in tal modo, di effettuare “scelte consapevoli” e di non vedersi accollati i rischi derivanti dall'evoluzione della ricerca scientifica. Ci auguriamo che, ancora una volta, si riesca a coniugare il libero scambio e l'iniziativa economica con i “diritti naturali” dell'uomo<sup>57</sup>, la libertà con la giustizia.

---

<sup>54</sup> Ovviamente ciò si collega alle questioni sorte in merito alla riforma degli assetti istituzionali disposta con il nuovo titolo V della Costituzione, il cui art. 117 pur attribuendo alle Regioni la competenza esclusiva sulla “materia” agricoltura prevede una serie di “materie trasversali” che ricomprendono, di volta in volta sotto un differente aspetto, anche il settore primario. Per approfondimenti sul nuovo Titolo V della Costituzione nell'ottica dell'agrarista, v. GERMANO' (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2003.

<sup>55</sup> GERMANO' e ROOK BASILE, *LA disciplina comunitaria e internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, 138.

<sup>56</sup> Al riguardo, v. le considerazioni di VALLETTA, *Biotecnologia, agricoltura e sicurezza alimentare: il nuovo regolamento su cibi e mangimi geneticamente modificati ed il processo di sistematizzazione del quadro giuridico comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo cit.*

<sup>57</sup> Intesi quali diritti finalizzati a «consolidare l'ordine democratico» della società. Si v. al riguardo le riflessioni

---

di BOBBIO, *Sul fondamento dei diritti dell'uomo*, in *L'età dei diritti*, Torino, 1990, in particolare 22 e ss.