

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

F.G. JACOBS

presentate il 18 maggio 1995 *

1. Il presente caso tratta della questione difficile e stimolante dell'inclusione o esclusione dei microrganismi geneticamente modificati (in prosieguo: i «MOGM») nei prodotti agricoli fabbricati con metodo biologico. Il Parlamento persegue in tutto o in parte l'annullamento del regolamento (CEE) della Commissione 29 gennaio 1993, n. 207 (in prosieguo: il «regolamento») che definisce il contenuto dell'allegato VI del regolamento (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari e recante le norme di attuazione delle disposizioni dell'art. 5, n. 4, di tale regolamento ¹.

2. Il Parlamento sostiene che con l'adozione del regolamento la Commissione ha reso possibile l'inclusione dei MOGM nei prodotti agricoli fabbricati biologicamente e lo ha fatto in modo tale da violare le prerogative del Parlamento.

La pertinente normativa comunitaria

a) *Direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/219/CEE, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati* ²

3. Tale direttiva stabilisce misure comuni per l'impiego confinato dei microrganismi geneticamente modificati per tutelare la salute dell'uomo e l'ambiente (art. 1). Essa è stata adottata dal Consiglio sulla base dell'art. 130 S del Trattato.

4. La direttiva prescrive determinate norme e procedure che gli utilizzatori dei MOGM sono tenuti ad osservare qualora siano coinvolti nel loro impiego o nella loro manipolazione. La direttiva non prevede disposizioni sui tipi di prodotti, agricoli o di altra natura, in cui i MOGM possono o meno essere contenuti. Ai fini del presente procedimento essa

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 25, pag. 5.

2 — GU L 117, pag. 1.

è pertinente soltanto nei limiti in cui comprende una definizione dei MOGM.

5. L'art. 2, lett. a), definisce «microorganismo» «ogni entità microbiologica cellulare o non cellulare capace di replicarsi o di trasferire materiale genetico». L'art. 2, lett. b), definisce «microorganismo geneticamente modificato» «un microorganismo il cui materiale genetico è stato modificato in un modo non naturale mediante moltiplicazione e/o ricombinazione naturale». Secondo l'art. 2, lett. c), «impiego confinato» significa «ogni operazione nella quale i microrganismi sono modificati geneticamente o nella quale tali microrganismi geneticamente modificati sono messi in coltura, stoccati, utilizzati, trasportati, distrutti o smaltiti e per la quale vengono usate barriere fisiche, o una combinazione di barriere fisiche e barriere chimiche e/o biologiche, al fine di limitare il contatto degli stessi con la popolazione e con l'ambiente».

b) *Direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/220/CEE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*³

6. Lo scopo di tale direttiva è di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e

amministrative degli Stati membri e di proteggere la salute umana e l'ambiente nei confronti dell'emissione deliberata di organismi geneticamente modificati nell'ambiente o dell'immissione sul mercato di prodotti contenenti organismi geneticamente modificati o costituiti da essi, destinati alla successiva emissione deliberata nell'ambiente. La base giuridica della direttiva è l'art. 100 A del Trattato.

7. L'art. 2, n. 1, della direttiva definisce «organismo», «un ente biologico capace di riprodursi o di trasferire materiale genetico». L'art. 2, n. 2, definisce «organismo geneticamente modificato» (in prosieguo: l'«OGM»), «un organismo il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto si verifica in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale». Questa direttiva ha una portata più ampia ratione materiae rispetto alla direttiva 90/219/CEE: quest'ultima si applica soltanto a microrganismi mentre la prima si applica sia a microrganismi sia ad organismi che contengono microrganismi.

8. L'art. 2, n. 3, della direttiva definisce «emissione deliberata», «qualsiasi introduzione intenzionale nell'ambiente di un OGM o di una combinazione di OGM, senza provvedimenti per il loro contenimento, come barriere fisiche o una combinazione di

3 — V. nota 2, pag. 15.

barriere fisiche con barriere chimiche e/o biologiche utilizzate per limitarne il contatto con la popolazione e l'ambiente».

della notifica è stabilito dall'art. 11 nonché dagli allegati II e III. In particolare, la domanda deve formulare una proposta per l'etichettatura e l'imballaggio del prodotto contenente almeno le indicazioni illustrate nell'allegato III.

9. L'art. 4 richiede agli Stati membri di garantire che siano presi tutti i provvedimenti idonei ad evitare eventuali effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente derivanti dall'emissione deliberata o dall'immissione sul mercato di OGM. La parte B della direttiva (artt. 5-9) tratta dell'emissione deliberata nell'ambiente di OGM a scopo di ricerca e sviluppo o per scopi diversi dall'immissione sul mercato. Tale parte non è rilevante nel presente caso.

- 2) L'autorità competente dello Stato membro esamina quindi la notifica. Al più tardi 90 giorni dopo il ricevimento, l'autorità competente può informare il notificante che l'emissione progettata non è conforme alle condizioni della presente direttiva e che quindi la notifica è respinta (art. 12, n. 2, lett. b). Oppure, qualora non respinga la domanda, l'autorità competente può trasmettere il fascicolo alla Commissione con parere favorevole [art. 12, n. 2, lett. a)].

10. Pertinente è la parte C (artt. 10-18), che tratta dell'immissione sul mercato di prodotti contenenti OGM. Si può sintetizzare come segue la procedura secondo cui il fabbricante o l'importatore di un OGM (o di una combinazione di OGM) può ottenere il consenso all'immissione sul mercato:

- 1) Il fabbricante o l'importatore nella Comunità presenta una notifica all'autorità competente dello Stato membro dove il prodotto va immesso sul mercato per la prima volta (art. 11, n. 1). Il contenuto

- 3) Al ricevimento del fascicolo, la Commissione lo trasmette immediatamente alle autorità competenti di tutti gli Stati membri. In mancanza di qualsiasi indicazione contraria di un altro Stato membro entro un periodo prestabilito, l'autorità competente che ha ricevuto la notifica dà il suo consenso scritto alla stessa in modo che il prodotto possa essere immesso sul mercato e ne informa gli altri Stati membri e la Commissione (art. 13, nn. 1 e 2).

4) L'autorità competente di un altro Stato membro può sollevare un'obiezione entro il periodo indicato. Essa deve motivarne le ragioni. Se per le autorità competenti interessate non è possibile raggiungere un accordo, la Commissione prende una decisione in conformità della procedura di cui all'art. 21⁴ (art. 13, n. 3). La decisione della Commissione può essere o no favorevole.

5) Secondo l'art. 13, n. 4, se la Commissione ha adottato una decisione favorevole, l'autorità competente che ha ricevuto la notifica dà il suo consenso scritto alla notifica in modo che il prodotto possa essere immesso sul mercato.

6) Dopo aver ottenuto il consenso, un prodotto può essere usato in tutto il territorio della Comunità senza ulteriore notifica soltanto nella misura in cui siano rigorosamente rispettate le condizioni stabilite (art. 13, n. 5).

11. La procedura comprende perciò un certo numero di misure di salvaguardia. Nessun prodotto contenente un OGM può essere immesso sul mercato senza consenso. Le autorità competenti dello Stato membro che riceve la notifica può negare il consenso all'immissione del prodotto sul mercato. Il

consenso può essere dato solo se sono d'accordo la Commissione ed una maggioranza qualificata degli Stati membri (conformemente alla procedura detta del comitato di regolamentazione, la quale prevede che il Consiglio partecipi alle decisioni in determinate circostanze). L'art. 10 della direttiva pone le condizioni di base che vanno soddisfatte prima che sia possibile dare un consenso scritto. L'art. 16 della direttiva prevede una salvaguardia supplementare. Se uno Stato membro ha un motivo valido di ritenere che un prodotto, dopo aver ricevuto il consenso scritto, costituisce un rischio per la salute umana, può limitarne provvisoriamente l'uso e/o la vendita.

*c) Regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1991, n. 2092, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari*⁵

12. Questo regolamento (in prosieguo: il «regolamento di base») è quello che il regolamento contestato intende attuare. È stato adottato dal Consiglio in base all'art. 43 del Trattato. Il regolamento detta norme in materia di produzione, etichettatura e controllo in modo da permettere la tutela della coltura biologica. Esso è diretto a garantire condizioni di concorrenza leale fra i produttori dei prodotti che recano le indicazioni prescritte e a dare al mercato dei prodotti biologici un profilo di maggiore qualità garantendo la trasparenza a tutti i livelli della

4 — Trattasi della procedura detta del comitato di regolamentazione, vale a dire la procedura III, variante a), come disposta dall'art. 2 della decisione del Consiglio 13 luglio 1987, 87/373/CEE, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 197, pag. 33).

5 — GU L 198, pag. 1.

produzione e della preparazione. Esso si applica ai prodotti agricoli vegetali non trasformati, fabbricati biologicamente, inoltre agli animali ed ai prodotti animali non trasformati in determinate circostanze [art. 1, n. 1, lett. a)], ed ai prodotti, fabbricati biologicamente, destinati all'alimentazione umana composti essenzialmente da uno o più ingredienti di origine vegetale o, in determinate circostanze, ai prodotti destinati all'alimentazione umana contenenti ingredienti di origine animale.

13. L'art. 3 dispone che il regolamento è applicabile, fatte salve le altre disposizioni comunitarie che disciplinano la produzione, la preparazione, la commercializzazione, l'etichettatura e il controllo dei prodotti di cui all'art. 1.

14. Gli artt. 6 e 7 definiscono le norme di produzione biologica. Essenzialmente il metodo di produzione biologica implica che i metodi definiti nell'allegato I del regolamento di base siano rigorosamente osservati e che unicamente le sostanze elencate nell'allegato II del regolamento di base possano essere applicate ai prodotti nel corso della loro coltivazione. L'art. 6, n. 2, contiene una deroga secondo cui sementi trattate con prodotti che non figurano nell'allegato II possono essere utilizzate in determinate circostanze.

15. L'art. 5 del regolamento di base detta le norme per l'etichettatura e la pubblicità dei prodotti biologici. In particolare, l'art. 5, n. 3, così provvede nelle parti di diritto sostanziale:

«3. Nell'etichettatura o nella pubblicità di un prodotto di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b) [cioè prodotti destinati all'alimentazione umana composti essenzialmente da uno o più ingredienti di origine vegetale o, in determinate circostanze, i prodotti destinati all'alimentazione umana contenenti ingredienti di origine animale], si può fare riferimento, nella denominazione di vendita del prodotto, al metodo di produzione biologico unicamente se:

- a) tutti gli ingredienti di origine agricola del prodotto sono o provengono da prodotti ottenuti secondo le norme di cui agli articoli 6 e 7 o sono importati da paesi terzi nell'ambito del regime di cui all'articolo 11;
- b) il prodotto contiene solo sostanze elencate nell'allegato VI, lettera A, come ingredienti di origine non agricola;
- c) il prodotto o i suoi ingredienti non sono stati sottoposti, durante la preparazione, a

trattamenti mediante raggi ionizzanti o che prevedono l'uso di sostanze non elencate nell'allegato VI, lettera B;

alcuna indicazione concernente il metodo di produzione biologico.

(...».

16. In altri termini, l'allegato VI, parte A, costituisce una «lista bianca» esaustiva di sostanze che possono essere utilizzate. L'allegato VI, parte B, costituisce una «lista bianca» di ausiliari di fabbricazione. Se una sostanza non è nell'elenco, essa non può essere utilizzata nella produzione biologica. Il regolamento contestato è diretto a definire il contenuto dell'allegato VI del regolamento di base.

18. L'art. 5, n. 7, dispone che si possono definire le modalità dettagliate di applicazione delle disposizioni del presente articolo secondo la procedura dell'art. 14, il quale permette alla Commissione, assistita da un comitato di regolamentazione, di adottare le misure in questione⁶. L'art. 13 dispone poi che le modifiche da apportare all'allegato VI possono essere adottate secondo la procedura di cui all'art. 14.

19. Sono compilati all'allegato VI secondo la procedura prevista all'art. 14 elenchi limitativi delle sostanze e dei prodotti di cui all'art. 5, n. 3, lett. b) e c), e n. 4, primo e secondo trattino (art. 5, n. 8).

17. L'art. 5 traccia una distinzione fra tre categorie di prodotti composti di diversi ingredienti. Se tutti gli ingredienti di origine agricola sono ottenuti col metodo di produzione biologico, allora le indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico possono figurare nella denominazione di vendita in conformità dell'art. 5, n. 3, lett. a). Se i prodotti sono composti in modo tale che più del 50% degli ingredienti di origine agricola sono stati ottenuti col metodo di produzione biologico, allora, conformemente all'art. 5, n. 6, le indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico possono comparire solo correlativamente agli ingredienti in questione, nell'elenco degli ingredienti come contemplato dalla direttiva 79/112/CEE. Se i prodotti sono così composti che meno del 50% degli ingredienti di origine agricola sono stati ottenuti col metodo di produzione biologico, non è ammessa nell'etichettatura

20. L'art. 5, n. 9, prevede:

«La Commissione riesamina, anteriormente al 1° luglio 1993, le disposizioni del presente articolo ed in particolare quelle dei paragrafi

⁶ — Come alla nota 4 più sopra.

5 e 6 e presenta qualsiasi proposta appropriata in vista di una sua eventuale revisione».

21. L'allegato VI del regolamento di base contiene i titoli rispettivi di tre diverse parti le quali però non hanno alcun contenuto. Essi recitano come segue:

«A. Sostanze autorizzate come ingredienti di origine non agricola [articolo 5, paragrafo 3, lettera b)]:

B. Sostanze il cui impiego è autorizzato durante la preparazione [articolo 5, paragrafo 3, lettera c)]:

C. Ingredienti di origine agricola (articolo 5, paragrafo 4)».

22. Il regolamento di base come adottato dal Consiglio il 24 giugno 1991 non fa menzione dei MOGM. Neppure li menziona la proposta della Commissione di regolamento (CEE) del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico dei prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari ⁷. Il Parlamento ha approvato la proposta della Commissione il 19 febbraio 1991, ma ha proposto una quantità di importanti emendamenti ⁸. In particolare, esso ha proposto un emendamento

(emendamento n. 12) che ha cercato di definire i MOGM ⁹. Esso ha anche proposto due emendamenti (emendamenti nn. 15 e 60) tendenti ad impedire il riferimento alla produzione biologica nell'etichettatura se i MOGM fossero inclusi nel prodotto, se il metodo di produzione implicasse l'inclusione di MOGM ovvero se il prodotto o i suoi ingredienti fossero stati sottoposti a trattamento di MOGM ¹⁰. Il membro della Commissione aveva indicato il giorno precedente all'adozione degli emendamenti da parte del Parlamento che:

«La Commissione condivide anche le preoccupazioni espresse negli emendamenti nn. 12, 60, 100 e 102, che mirano all'esclusione, nelle aziende ad agricoltura organica, di organismi geneticamente modificati. Tuttavia, tali organismi non sono ancora sul mercato e non sono stati autorizzati nemmeno nelle aziende convenzionali. Qualsiasi norma a questo riguardo dovrà essere coerente con le altre norme comunitarie in questo campo e richiede uno studio approfondito di natura tecnica. Pertanto sono desolato di non poter accettare questi emendamenti nell'attuale contesto ma posso garantire al Parlamento che il lavoro tecnico inizierà affinché una normativa adeguata possa essere esaminata e sviluppata nel contesto dell'agricoltura organica il più presto possibile» ¹¹.

⁹ — GU 1991, C 72, pag. 43.

¹⁰ — GU 1991, C 72, pag. 44.

¹¹ — Dibattiti del Parlamento europeo in allegato a GU 3-401/21.

⁷ — GU 1990, C 4, pag. 4.

⁸ — GU 1991, C 106, pag. 27.

23. In conclusione, la modifica, da parte della Commissione, della proposta di regolamento del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari non contempla i MOGM¹².

d) Regolamento (CEE) della Commissione 29 gennaio 1993, n. 207, che definisce il contenuto dell'allegato VI del regolamento (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari e recante le norme di attuazione delle disposizioni dell'art. 5, paragrafo 4

24. Trattasi del regolamento contestato. Esso è stato adottato dalla Commissione conformemente agli artt. 5, n. 7, e 8 del regolamento di base. Secondo il quarto 'considerando' del preambolo, nella stesura dell'allegato VI è necessario considerare che il consumatore si aspetta che i prodotti biologici siano essenzialmente costituiti da ingredienti naturali. Tuttavia il quinto 'considerando' afferma che nell'allegato VI possono essere inseriti altri ingredienti o ausiliari di fabbricazione autorizzati nelle derrate alimentari prodotte con metodi convenzionali e di preferenza esistenti in natura, unicamente però quando sia stata dimostrata l'impossibilità di produrre o conservare derrate alimentari biologiche senza ricorrere a dette

sostanze. Il sesto 'considerando' indica che, per quanto riguarda gli enzimi derivati da microrganismi, occorrerà esaminare successivamente se tali prodotti ottenuti da microrganismi geneticamente modificati, ai sensi della direttiva 90/220/CEE, possano essere utilizzati in derrate alimentari sulla cui etichetta è fatto riferimento a metodi di produzione biologici; che tale problema sarà esaminato in dettaglio allorché l'utilizzazione di detti enzimi nelle derrate alimentari sarà autorizzata, secondo la pertinente normativa comunitaria.

25. L'art. 1 del regolamento prevede che un allegato del medesimo definisce il contenuto dell'allegato VI del regolamento di base. L'art. 2 dispone che non è possibile adottare alcuna modifica delle parti A e B dell'allegato VI a meno che non siano soddisfatte determinate condizioni. L'allegato contiene gli elenchi di ingredienti autorizzati e di ausiliari di fabbricazione. Esso contiene anche un'introduzione che espone un certo numero di principi generali. Uno di questi principi è formulato nei seguenti termini:

«Pur trattandosi di un ingrediente di cui alle parti A e C o di un ausiliario di fabbricazione di cui alla parte B, esso deve essere usato unicamente in conformità con la relativa legislazione comunitaria e/o legislazione nazionale compatibile con il Trattato e riguardante le derrate alimentari nonché, in loro assenza, secondo i principi di buona fabbricazione delle derrate alimentari. In particolare, gli additivi devono essere utilizzati

12 — GU 1991, C 101, pag. 13.

conformemente alle disposizioni della direttiva 89/107/CEE e, se del caso, a quelle di una direttiva globale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della succitata direttiva; gli aromi devono essere utilizzati conformemente alle disposizioni della direttiva 88/388/CEE e i solventi devono essere utilizzati conformemente alle disposizioni della direttiva 88/344/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1988, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri riguardanti i solventi da estrazione impiegati nella preparazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti».

seguito conformemente alla procedura di cui all'articolo 14» (il corsivo è mio).

27. La parte B dell'allegato VI contiene il punto seguente:

«Preparazioni a base di microrganismi ed enzimi:

26. La parte A dell'allegato VI contiene un punto A.4 che recita come segue:

«Preparazioni microrganiche

i) tutte le preparazioni a base di microrganismi ed enzimi normalmente impiegate quali ausiliari nei processi di fabbricazione degli alimenti, *fatta eccezione dei microrganismi geneticamente modificati* ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 90/220/CEE;

i) Le preparazioni a base di microrganismi normalmente impiegate nei processi di fabbricazione degli alimenti, *fatta eccezione dei microrganismi geneticamente modificati* ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 90/220/CEE;

ii) microrganismi geneticamente modificati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 90/220/CEE: *se inclusi qui di seguito conformemente alla procedura di cui all'articolo 14» (il corsivo è mio).*

ii) microrganismi geneticamente modificati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 90/220/CEE: *se inclusi qui di*

28. La menzionata «procedura di cui all'art. 14» è la procedura del comitato di regolamentazione prevista dall'art. 14 del regolamento di base.

29. Così, in forza della normativa attualmente vigente, non è consentita l'utilizzazione di un MOGM nella fabbricazione o produzione di prodotti alimentari biologici. Non vi sono MOGM inclusi nell'elenco delle sostanze di cui all'allegato VI, parte A.4, o all'allegato VI, parte B. Benché i MOGM siano menzionati all'allegato VI, parte A.4, lett. ii), e parte B, lett. ii), il regolamento prescrive condizioni che devono essere soddisfatte — alcune procedurali ed altre sostanziali — prima che un MOGM possa essere incluso negli elenchi.

30. Un MOGM può essere impiegato nella fabbricazione o produzione di prodotti biologici unicamente se si osservano cumulativamente due procedure:

- 1) per l'emissione deliberata nell'ambiente o l'immissione sul mercato del MOGM o di un prodotto contenente un MOGM va ottenuto il consenso conformemente alla direttiva 90/220/CEE come sottolineato più sopra;
- 2) la Commissione deve adottare una misura, conformemente all'art. 14 del regolamento di base, circa il particolare

MOGM in questione [allegato VI, parti A.4, lett. ii), e B, lett. ii)].

31. L'art. 3 del regolamento di base (paragrafo 13 più sopra) pone in evidenza che siffatte condizioni sono cumulative. L'art. 5, n. 8, del regolamento di base indica che uno Stato membro può richiedere che un prodotto venga aggiunto all'allegato VI. Inoltre l'art. 3 implica che, se la produzione, la preparazione, la commercializzazione, l'etichettatura o il controllo di un prodotto sono disciplinati da altre disposizioni comunitarie, queste ultime sono del pari applicabili. Ciò può costituire un terzo ostacolo supplementare alla commercializzazione del prodotto. Per esempio, se una speciale disposizione comunitaria disciplina l'uso di MOGM nella produzione di frumento, occorre osservare anche tale disposizione.

32. La Commissione ha dettato le condizioni sostanziali all'art. 2 del regolamento controverso. Qualsiasi futura inclusione di un MOGM negli elenchi di cui all'allegato VI costituirà una modifica delle parti A e B di quest'ultimo. Secondo l'art. 2, lett. b), un MOGM può essere incluso nell'elenco degli ausiliari di fabbricazione di cui alla parte B unicamente se vengono soddisfatte due condizioni: in primo luogo che il MOGM sia autorizzato per processi usuali (cioè non biologici) di fabbricazione di prodotti alimentari e secondariamente che sia impossibile produrre siffatti prodotti alimentari senza di esso. L'art. 2 si riferisce soltanto ai MOGM da includere nella parte B; esso non si applica ai MOGM che vanno inclusi nella parte A.4 dell'allegato VI.

e) *La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui nuovi prodotti e ingredienti alimentari*

33. Il 7 luglio 1992 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio sui nuovi prodotti e ingredienti alimentari¹³. La Commissione ha adottato una proposta modificata il 1° dicembre 1993¹⁴. Entrambe le proposte erano fondate sull'art. 100 A del Trattato quale base giuridica per l'adozione dell'atto. La proposta dovrà ora essere adottata secondo la procedura di codecisione in conseguenza della modifica dell'art. 100 A da parte del Trattato sull'Unione europea. La proposta è intesa a disciplinare l'immissione sul mercato dei prodotti o ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano o prodotti mediante processi che comportano un cambiamento significativo della loro composizione, del loro valore nutrizionale o della loro utilizzazione prevista (art. 1). Sono inclusi prodotti o ingredienti alimentari prodotti a partire da OGM. L'applicazione del regolamento proposto ai prodotti alimentari biologici non è esclusa dall'art. 2. L'art. 4 della proposta modificata (artt. 5 e 6 della proposta originaria) prevede una procedura di autorizzazione scritta che va osservata prima di poter immettere sul mercato nuovi prodotti o ingredienti alimentari. L'art. 5 della proposta modificata (art. 7 della proposta originaria) dispone una procedura speciale di autorizzazione per prodotti alimentari che contengono o sono costituiti da OGM ai sensi della direttiva 90/220/CEE. Essenzialmente l'art. 5 è diretto a non far applicare la procedura di autorizzazione che

va osservata a norma degli artt. 11-18 della direttiva 90/220/CEE per l'immissione sul mercato di OGM. Ciò è consentito dall'art. 10, n. 2, della direttiva 90/220/CEE. Se la proposta viene adottata, la procedura di autorizzazione di cui agli artt. 11-18 della direttiva 90/220/CEE sarà sostituita dalla procedura di cui all'art. 5. I principi generali per cui l'autorizzazione può essere accordata o rifiutata sono simili a quelli della direttiva 90/220/CEE.

Motivi e argomenti

34. Il Parlamento ha fatto valere tre motivi a sostegno del suo ricorso di annullamento del regolamento. Essi sono:

- a) avendo incluso, in violazione dell'art. 155, quarto trattino, del Trattato e dell'art. 5, n. 8, del regolamento di base, i MOGM nell'allegato al regolamento stesso, la Commissione è andata oltre i poteri ad essa conferiti dal Consiglio. Il Parlamento sostiene che la Commissione ha compromesso gli obiettivi del regolamento di base minando le aspettative dei consumatori nell'etichettatura biologica, creando le condizioni in cui la concorrenza sarà ulteriormente messa in pericolo e man-

13 — COM (92) 295 def. — SYN 426 (GU 1992, C 190, pag. 3).

14 — GU 1994, C 16, pag. 10.

cando di raggiungere un equilibrio fra la produzione agricola e la tutela dell'ambiente. Il Parlamento asserisce che una disposizione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari organici contenenti MOGM può essere adottata dal Consiglio soltanto sulla base dell'art. 100 A del Trattato.

b) In via subordinata, la Commissione ha commesso uno sviamento dei poteri ad essa conferiti facendo credere con forza al Parlamento che i MOGM sarebbero stati inclusi nei prodotti alimentari biologici soltanto dopo che la questione fosse ritornata dinanzi al Parlamento. Pertanto, secondo il Parlamento, la base corretta per consentire l'uso dei MOGM nella coltura biologica avrebbe dovuto essere la procedura dettata all'art. 5, n. 9, del regolamento di base.

c) In terzo luogo, la Commissione ha omesso, violando in tal modo l'art. 190 del Trattato, di dichiarare i motivi atti a giustificare l'adozione del regolamento che permette l'impiego dei MOGM. Inoltre la proposta in corso di esame sui nuovi prodotti e ingredienti alimentari ha indotto il Parlamento a credere che l'impiego di MOGM nella coltura biologica sarebbe stato preso in considerazione dalla normativa primaria: il regolamento non fa menzione di motivi idonei a fugare siffatta convinzione.

35. Benché il Parlamento abbia chiesto che la Corte annulli l'intero regolamento e soltanto in via subordinata che essa annulli il quinto 'considerando' ed il punto A.4, lett. ii), della parte A e la lett. ii) della parte B dell'allegato VI, tutti i motivi del Parlamento si riferiscono ai MOGM e nessuno alle altre sostanze elencate nell'allegato. Poiché il Parlamento non ha addotto alcun argomento a sostegno della sua richiesta tendente ad annullare l'intero regolamento, non occorre prendere in esame la questione¹⁵. Il ricorso si limita quindi, per l'essenziale, all'annullamento del regolamento nei limiti in cui esso contempla i MOGM. Inoltre, il Parlamento ha evidenziato nel suo ricorso che esso persegue l'annullamento del regolamento in quanto esso include i MOGM nell'elenco di sostanze autorizzate nella coltura biologica. Soltanto in sede di replica il Parlamento sostiene che il procedimento con cui la Commissione ha deciso se i MOGM possono o meno essere autorizzati nella coltura biologica viola le sue prerogative. Come si vedrà, non occorre prendere in considerazione qualsivoglia conseguenza pratica, sul piano procedurale, di siffatto ampliamento dei motivi del Parlamento dal momento che, dal mio punto di vista, non ne è pregiudicato l'esito del procedimento.

Ricevibilità

36. La Commissione nutre dubbi sulla ricevibilità del ricorso in parola. Benché non abbia eccepito formalmente l'irricevibilità, la

15 — V. sentenza 5 aprile 1990, causa C-132/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-1567, punto 15).

Commissione si chiede se le prerogative del Parlamento siano in questione nel presente caso.

37. A mio parere si pone la questione se il ricorso è irricevibile sul motivo che quanto ai MOGM il regolamento non ha l'efficacia giuridica attribuitagli dal Parlamento. Esso non permette l'uso dei MOGM nella produzione o fabbricazione di alimenti biologici. Le parti A.4, lett. i), e B, lett. i), dell'allegato VI escludono i MOGM dalle «liste bianche» di sostanze o processi di fabbricazione autorizzati.

38. In sostanza l'obiezione mossa dal Parlamento consiste nel fatto che la Commissione ha definito l'esclusione dei MOGM nell'allegato VI parti A.4, lett. i), e B, lett. i), grazie all'inserzione delle parti A.4, lett. ii), e B, lett. ii).

39. La questione verte quindi sul punto se possa attribuirsi efficacia legale alle parti A.4, lett. ii), e B, lett. ii). All'udienza, la Commissione ha ammesso che le parti A.4, lett. ii), e B, lett. ii), sono destituite di fondamento e che furono aggiunte quale risultato di un compromesso politico in seno al comitato di regolamentazione.

40. La parte A.4, lett. ii), e la parte B, lett. ii), dell'allegato VI riaffermano la procedura che dev'essere osservata al fine di modificare l'allegato VI. Tale procedura è già prevista all'art. 14 del regolamento di base. La Commissione è tenuta ad osservarla se desidera modificare l'allegato VI, che quest'ultimo menzioni o no detta procedura.

41. La Commissione ha semplicemente manifestato, grazie all'inserzione delle parti A.4, lett. ii), e B, lett. ii), nell'allegato VI, la propria intenzione di seguire la procedura di cui all'art. 14 del regolamento di base qualora essa desideri autorizzare in avvenire i MOGM nella produzione di alimenti biologici. In altri termini la Commissione ha dichiarato la propria intenzione di seguire una procedura che è in ogni caso obbligatoria qualora l'allegato VI debba essere modificato.

42. Si può essere dell'opinione che la stessa menzione dei MOGM nel regolamento produca gli effetti giuridici asseriti dal Parlamento in quanto essa segnala che secondo la Commissione essi non sono esclusi in sé e per sé dalla coltura biologica. Può essere, invero, che la Commissione sia convinta di poter includere in via di principio i MOGM nell'allegato VI, ma una convinzione siffatta non produce effetti giuridici. Anche se la Commissione avesse tale opinione, ciò potrebbe tradursi soltanto in un atto giuridicamente vincolante conformemente alla procedura del comitato di regolamentazione di

cui all'art. 14 del regolamento di base. Il Parlamento sostiene tuttavia che la violazione delle sue prerogative è di effetto immediato, che vi siano o meno atti conseguenti da adottare, e cita a sostegno la sentenza della Corte nella causa Lussemburgo/Parlamento¹⁶. Tale causa aveva ad oggetto una risoluzione adottata dal Parlamento per ripartire il personale della sua segreteria tra Bruxelles e Strasburgo. La Corte dichiarava che la risoluzione produceva effetti giuridici, nonostante fossero necessarie misure di attuazione, poiché essa prevedeva una ripartizione permanente dei servizi e del personale tra queste due città¹⁷. Le misure successive erano necessarie solo per attuare una decisione già presa. Nel caso di specie, d'altro canto, la Commissione ha voluto semplicemente dire con le parti A.4, lett. ii), e B, lett. ii), dell'allegato VI che essa può sottoporre al comitato di regolamentazione di cui all'art. 14 del regolamento di base proposte rivolte ad includere i MOGM nell'allegato VI: la Commissione non ha vincolato sé stessa a formulare tali proposte in futuro.

44. La questione sollevata dal Parlamento diverrà pertinente solo se la Commissione modificherà l'allegato VI per includere i MOGM negli elenchi. In mancanza di tale modifica, la Commissione non ha adottato alcuna misura relativa ai MOGM che produca effetti giuridici e possa essere annullata su istanza del Parlamento.

45. Pur essendo del parere che il ricorso del Parlamento è irricevibile, passerò ciononostante all'esame della questione di fondo sollevata dal medesimo.

Sul merito

1) *Motivo fondato sull'incompetenza*

43. Il Parlamento può difendere le sue prerogative proponendo un ricorso di annullamento di ogni futura modifica dell'allegato VI che aggiunga i MOGM alle «liste bianche» di ingredienti o ausiliari di fabbricazione che possono essere impiegati nella coltura biologica. A mio parere solo una modifica dell'allegato VI produce effetti giuridici.

46. Il principale motivo sostenuto dal Parlamento è dato dall'asserzione che, adottando il regolamento contestato, la Commissione è andata oltre i poteri ad essa conferiti nel regolamento di base.

47. L'art. 145 del Trattato dispone espressamente che il Consiglio può conferire alla Commissione le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce e che il Consiglio

16 — Sentenza 10 aprile 1984, causa 108/83 (Racc. pag. 1945).

17 — Loc. cit., punto 21.

può sottoporre l'esercizio di tali competenze delegate a determinate modalità. Nella causa *Rey Soda/Cassa conguaglio zucchero*¹⁸ la Corte ha interpretato estensivamente le competenze attribuite dal Consiglio alla Commissione e ha dichiarato che:

«(...) i limiti della competenza di quest'ultima devono essere definiti non tanto in funzione del significato letterale della delega, quanto con riferimento agli obiettivi essenziali dell'organizzazione del mercato».

48. La Corte ha dichiarato nella causa *Germania/Commissione*¹⁹ che il Consiglio non deve precisare gli elementi essenziali delle competenze delegate, ma che la delega può effettuarsi validamente anche se si basa su una disposizione redatta in termini generici. Tuttavia la Commissione è tenuta ad agire entro i limiti che possono inferirsi dal sistema complessivo e dalle finalità dell'atto del Consiglio²⁰.

49. Le misure adottate nell'esercizio di competenze delegate non sono invalide in quanto adottate secondo una procedura difforme da quella utilizzata per l'adozione dell'atto che conferisce siffatte competenze delegate. Il Parlamento cita a sproposito un passo della sentenza della Corte nella causa

*Romkes/Officier van Justitie*²¹. La Corte ha ivi dichiarato:

«A tal riguardo bisogna ricordare che (...) non si può pretendere che tutti i particolari dei regolamenti relativi alla politica agricola comune siano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all'art. 43 del Trattato, il quale si deve ritenere osservato qualora i punti essenziali della emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme al procedimento ivi contemplato, e che le disposizioni di attuazione dei regolamenti di base possono essere adottate dal Consiglio secondo un procedimento diverso da quello di cui all'art. 43 del Trattato (...). (...) tuttavia (...) un regolamento di esecuzione (...) deve rispettare gli elementi essenziali della materia che sono stati fissati nel regolamento di base previa consultazione del Parlamento europeo».

50. Allo stesso modo, la Commissione può adottare misure sulla base delle competenze ad essa attribuite dal Consiglio, senza violare le prerogative del Parlamento, a condizione che la Commissione rispetti gli elementi essenziali fissati nel regolamento di base. Tale posizione è stata confermata di recente, con riguardo a misure di attuazione adottate dal Consiglio stesso, nella causa *TACIS*²².

18 — Sentenza 30 ottobre 1975, causa 23/75 (Racc. pag. 1279, punti 13 e 14). V. anche sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70, *Einfuhr-und Vorratsstelle/Köster* (Racc. pag. 1161, punto 16).

19 — Sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90 (Racc. pag. I-5383, punto 41).

20 — V. sentenza 14 novembre 1989, cause riunite 6/88 e 7/88, *Spagna e Francia/Commissione* (Racc. pag. 3639, punto 24).

21 — Sentenza 16 giugno 1987, causa 46/86 (Racc. pag. 2671, punto 16).

22 — Sentenza 10 maggio 1995, causa C-417/93, *Parlamento europeo/Consiglio* (Racc. pag. I-1185, punti 30-33).

51. Nel presente caso l'esame della normativa mostra che la Commissione non è andata oltre le competenze attribuitele dall'art. 5, n. 8, del regolamento di base. In primo luogo, niente nel regolamento di base come adottato dal Consiglio autorizza o vieta l'impiego dei MOGM nella produzione di alimenti biologici. Il regolamento di base non si riferisce ai MOGM. Nella proposta originaria presentata dalla Commissione al Consiglio, l'art. 5, n. 2, lett. d), menzionava due tipi di sostanze o trattamenti che non potevano essere impiegati se nell'etichettatura o nella pubblicità si fosse dovuto far riferimento a metodi di produzione biologica: erano precisamente i trattamenti mediante prodotti chimici di sintesi (assoggettati all'eccezione di cui all'art. 7) o mediante raggi ionizzanti. Si ricorderà che l'art. 5, n. 3, lett. c), del regolamento di base come adottato dal Consiglio non contiene un divieto generale di trattamenti mediante prodotti chimici di sintesi. L'unico divieto, formulato in termini generali, che è rimasto della proposta originaria è quello relativo all'impiego di raggi ionizzanti.

53. Passo ora all'argomentazione del Parlamento secondo cui soltanto l'art. 100 A del Trattato può essere una base giuridica appropriata per una disposizione secondo cui determinati tipi di prodotti agricoli possono circolare liberamente nel mercato comune. A mio parere tale argomento non è compatibile col tenore del titolo II del Trattato sull'agricoltura. Invero l'art. 38 del Trattato si riferisce espressamente all'instaurazione del mercato comune per i prodotti agricoli. L'utilizzazione ottimale dei fattori produttivi menzionati all'art. 39, n. 1, del Trattato postula l'istituzione di un'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli. Niente nel titolo II impedisce dunque di utilizzare l'art. 43 del Trattato quale base giuridica di un atto contenente una disposizione in materia di libera circolazione, come si verifica di norma per i regolamenti sulle organizzazioni comuni di mercato. In ogni caso, la censura fondamentale di tale motivo consiste nell'impugnare l'art. 12 del regolamento di base, che prevede la libera circolazione nella Comunità, non il regolamento contestato. Quest'ultimo non impone che i MOGM in quanto tali circolino liberamente. Una volta autorizzati, i MOGM sono ricondotti nell'ambito delle disposizioni sulla libera circolazione, nella misura in cui siano impiegati in collegamento con la produzione biologica di alimenti.

52. Il Parlamento aveva proposto una modifica intesa a vietare in via di principio l'impiego di MOGM nella produzione di alimenti biologici. La Commissione lo ha respinto ed il Consiglio non lo ha reintrodotta, come avrebbe potuto fare. Non vi sono quindi termini espressi nell'art. 5 del regolamento di base che vietino alla Commissione di includere i MOGM nell'allegato VI. Nemmeno può inferirsi un divieto siffatto dal sistema complessivo del regolamento di base.

54. Il Parlamento ha affermato all'udienza che la Commissione del Codex Alimentarius, la quale opera sotto l'egida dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite, durante la 23^a sessione, svoltasi ad Ottawa nell'ottobre 1994, ha deciso di vietare l'impiego dei MOGM nelle derrate alimentari ottenute con metodo biologico. Poiché la Comunità è attualmente membro

dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, il Parlamento ne deduce che la Comunità è tenuta almeno a prendere nella dovuta considerazione le decisioni definitive prese dalla Commissione del Codex Alimentarius. Tuttavia l'esame del processo verbale della 23^a sessione del Comitato del Codex sull'etichettatura degli alimenti²³ rende manifesto che non è stata adottata alcuna decisione definitiva. Infatti il verbale conclude:

«Il Gruppo di lavoro ha ritenuto che, data l'evoluzione delle tecniche di produzione con metodo biologico degli alimenti a partire dall'ultima riunione del Comitato e la necessità di un più considerevole lasso di tempo per esaminare i problemi tecnici sul tappeto, il progetto di direttive dev'essere rinviato al punto 6 della procedura»²⁴.

55. Non occorre quindi considerare quali sarebbero stati gli effetti giuridici di una decisione definitiva della Commissione del Codex Alimentarius su tale aspetto, dal momento che non ne è stata presa alcuna.

56. Infine l'adozione del regolamento contestato non ha in alcun modo pregiudicato, a mio parere, le prerogative del Parlamento riguardo alla procedura per l'adozione della proposta sui nuovi prodotti alimentari di cui al paragrafo 33 più sopra. L'esame della portata e delle disposizioni di tale proposta non

fornisce alcuna indicazione di come le prerogative del Parlamento possano essere pregiudicate dall'adozione del regolamento contestato. La proposta sui nuovi prodotti alimentari non ha alcun effetto sulle circostanze in cui i MOGM possono o meno essere utilizzati nella coltura biologica. Qualora fosse adottata, la proposta si limiterebbe ad istituire una nuova procedura per l'approvazione di OGM ai fini del loro impiego nelle derrate alimentari in generale, al posto di quella prevista dalla direttiva 90/220/CEE. Va inoltre tenuto presente che la proposta sui nuovi prodotti alimentari verrà ora adottata dal Parlamento secondo la procedura della codecisione.

2) *Motivo fondato sullo sviamento di potere*

57. Il Parlamento sostiene in via subordinata che la Commissione, adottando il regolamento contestato, ha commesso uno sviamento di potere. Per sostenere tale opinione esso conta molto sulla sua interpretazione della dichiarazione resa dal membro della Commissione, dichiarazione citata al paragrafo 22 più sopra. Il Parlamento fa valere che il commissario «fece credere con forza che la questione [dell'impiego dei MOGM nella coltura biologica] sarebbe stata rinviata all'esame del Parlamento (...)». Non posso accettare che tale dichiarazione significhi quanto precede. In primo luogo, il commissario ha affermato con chiarezza che la Commissione non può accettare l'emendamento proposto dal Parlamento che condurrebbe al divieto in via di principio dell'impiego di OGM nella coltura biologica. Il commissario

23 — Commissione del Codex Alimentarius, Ottawa, Canada, 24-28 ottobre 1994, Alinorm 95/22, paragrafi 40, 71-73.

24 — Loc. cit., paragrafo 73.

ha affermato anche che sarebbe prematuro assumere una posizione definitiva in un senso o in un altro, finché non sia stato compiuto un ulteriore approfondimento tecnico. Così il commissario, pur respingendo gli emendamenti del Parlamento, ha dichiarato che «la Commissione condivide anche le preoccupazioni espresse (...)» il che indica che la Commissione non ha adottato una decisione definitiva sui MOGM. Siffatta posizione è riflessa nello stesso regolamento contestato: benché l'impiego dei MOGM non sia liberalizzato, la loro utilizzazione può essere autorizzata se vengono soddisfatte determinate condizioni.

58. La dichiarazione del commissario non conteneva a mio parere neppure un impegno a rinviare la questione dinanzi al Parlamento. Nella dichiarazione non viene fatto in modo espresso alcun riferimento ad una nuova consultazione. Non si può neppure vedere la dichiarazione come sostegno ad un impegno indiretto di servirsi della procedura prevista all'art. 5, n. 9, del regolamento di base invece di quella dettata agli artt. 5, nn. 7 e 8. Invero, all'epoca in cui è stata resa la dichiarazione, il 18 febbraio 1991, la proposta del regolamento di base non conteneva una disposizione analoga all'art. 5, n. 9, così com'è stato adottato. Era quindi impossibile un riferimento indiretto all'art. 5, n. 9, o ad una disposizione ad esso equivalente.

59. Anche se la dichiarazione della Commissione può essere letta nel senso di contenere un impegno del tipo fatto valere dal Parlamento, concordo col Consiglio sul fatto che tale impegno non può produrre gli effetti che il Parlamento vorrebbe attribuirgli. La Commissione non può vincolarsi senza

stravolgere l'equilibrio istituzionale istituito dal Trattato e comunque non può agire in tal modo prima che il Consiglio sia giunto a una decisione sulla proposta e abbia delegato competenze di esecuzione alla Commissione.

60. Il Parlamento fa valere poi che la Commissione ha commesso uno sviamento di potere nel fare uso delle competenze conferite dall'art. 5, n. 8, del regolamento di base ed omettendo di fare ricorso alla procedura prevista all'art. 5, n. 9, del regolamento, che avrebbe condotto a proposte legislative ex art. 43 del Trattato. Non condivido tale punto di vista. L'art. 5, n. 9, impone alla Commissione di riesaminare le disposizioni dell'art. 5, ma non obbliga la Commissione a formulare proposte ai sensi dell'art. 43 del Trattato. In realtà la lettera dell'art. 5, n. 9, fa salvo espressamente il diritto della Commissione di non promuovere tali proposte legislative. D'altro canto, l'art. 5, n. 8, del regolamento di base è la disposizione specificamente definita per autorizzare la Commissione a compilare gli elenchi esauritivi delle sostanze e dei prodotti in questione. Servendosi di tale disposizione, la Commissione non ha commesso un errore di procedura né uno sviamento di potere.

3) Motivo fondato sull'insufficienza della motivazione

61. Il Parlamento fa valere da ultimo che la Commissione ha violato l'art. 190 del

Trattato omettendo di enunciare una motivazione sufficiente alla base del regolamento contestato. Esso considera la questione così delicata che si sarebbero dovuti fornire motivi molto chiari ed espliciti per giustificare l'autorizzazione da parte della Commissione all'impiego di MOGM nella produzione di alimenti con metodo biologico. A mio parere si può discutere se il motivo del Parlamento sia ricevibile. L'insufficienza della motivazione non lede le prerogative del Parlamento e quest'ultimo può contestare solo una violazione siffatta. In ogni caso il motivo è infondato. Come risulta dalla disamina già condotta, la Commissione non ha autorizzato l'impiego di MOGM nella pro-

duzione di alimenti con metodo biologico. Anche se si ritenga che il regolamento contestato dichiararsi che il loro impiego sarà consentito in un ristretto numero di circostanze, considero che una motivazione sufficiente per tale autorizzazione condizionata è fornita nel quarto e quinto 'considerando' del preambolo del regolamento contestato, già richiamati più sopra, al paragrafo 24. Ciò si verifica specialmente quando occorre adottare, in conformità della procedura di cui all'art. 14 del regolamento di base, i regolamenti che ne conseguono e quando siffatti regolamenti contengano l'enunciazione dei motivi al fine di autorizzare i particolari MOGM in questione.

Conclusione

62. Concludo nel senso che la Corte respinga il ricorso del Parlamento. Il Parlamento va condannato quindi a pagare le spese della Commissione conformemente all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura. Tuttavia, ai sensi dell'art. 69, n. 4, di tale regolamento, il Consiglio, interveniente, deve sopportare le proprie spese.

63. Ritengo quindi che la Corte debba:

- 1) respingere il ricorso;
- 2) condannare il Parlamento a pagare le spese della Commissione;
- 3) decidere che il Consiglio sopporterà le proprie spese.