

SCHEMA DI LETTURA n. 140
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO ATTI:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio		
NUMERO ATTO	COM(2015) 177		
NUMERO PROCEDURA	2015/0093 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DEGLI ATTI	22/04/2015		
DATA DI TRASMISSIONE	22/04/2015		
SCADENZA	OTTO	23/06/2015	
SETTIMANE			
ASSEGNATO IL	28/04/2015		
COMM.NE DI MERITO	9 ^a	Parere motivato entro	04/06/2015
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 12 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	28/05/2015
OGGETTO	L'atto provvede a modificare il regolamento 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati al fine di introdurre nuove disposizioni che consentono agli Stati membri di limitare o vietare in tutto o in parte nel loro territorio l'uso di OGM e di alimenti o mangimi geneticamente modificati disciplinati dal quadro giuridico in tema di OGM, integrando le possibilità già offerte dalla direttiva (UE) 2015/412 per quanto riguarda gli OGM destinati alla coltivazione		
BASE GIURIDICA	Art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà, in quanto amplia il ventaglio di fattori in base ai quali gli Stati membri possono adottare		

misure per limitare o vietare l'uso di OGM e di alimenti e mangimi geneticamente modificati: ventaglio che, nel quadro giuridico attuale, è limitato in sostanza alle valutazioni connesse alla sicurezza del prodotto. Tali modifiche non pregiudicano peraltro le disposizioni del regolamento n. 1829/2003 tese a perseguire obiettivi meglio conseguibili a livello dell'Unione, come per esempio nel caso della procedura di autorizzazione, basata sui rischi, e delle disposizioni che consentono azioni dell'Unione uniformi e coordinate contro i pericoli potenziali causati dagli OGM.

In merito al principio di proporzionalità, l'azione proposta si limita per contenuto e forma a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

ANNOTAZIONI:

La nuova Commissione europea è stata eletta sulla base degli orientamenti politici che ha presentato al Parlamento europeo, nei quali si è impegnata, tra l'altro, a rivedere l'attuale normativa in materia di autorizzazione degli organismi geneticamente modificati (OGM). La proposta di regolamento in esame risponde a tale impegno ed è accompagnata dalla comunicazione "Revisione del processo decisionale in tema di organismi geneticamente modificati (OGM)" ([COM \(2015\) 176](#)), nella quale viene esposto il percorso logico che ha portato all'adozione della proposta stessa.

Il quadro giuridico in tema di autorizzazione, tracciabilità ed etichettatura degli OGM è rappresentato dal regolamento (CE) n. 1829/2003, per quanto concerne gli alimenti, gli ingredienti alimentari e i mangimi contenenti, costituiti o prodotti a partire da OGM, nonché gli OGM destinati a usi diversi quali la coltivazione, nel caso in cui siano utilizzati come materiale di base per la produzione di alimenti e mangimi, e dalla [direttiva 2001/18/CE](#), per quanto concerne gli OGM utilizzati, in particolare, nella coltivazione e non in alimenti e mangimi.

Entrambi gli atti legislativi stabiliscono procedure di autorizzazione il cui obiettivo è garantire che l'immissione sul mercato dei prodotti in questione non presenti rischi per la salute umana o animale e per l'ambiente, e che sono pertanto incentrate sulla valutazione scientifica del rischio, affidata all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e agli organismi scientifici degli Stati membri che con essa cooperano. Dal punto di vista giuridico, le decisioni di autorizzazione assumono la forma di atti di esecuzione adottati dalla Commissione, in conformità della procedura di esame disciplinata dal [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#). Gli Stati membri intervengono a due livelli: votano il progetto di decisione presentato dalla Commissione al comitato permanente e, qualora la decisione non fosse adottata a tale livello, votano in seno al comitato d'appello. In entrambi i casi, il sistema di voto è a maggioranza qualificata.

Nel caso in cui anche a livello di comitato di appello non si raggiunga la maggioranza qualificata favorevole o contraria, il risultato è "nessun parere", e la Commissione "può adottare il progetto di atto di esecuzione": una formulazione che implica un certo margine di discrezionalità, laddove, con la procedura precedente al Trattato di Lisbona (e disciplinata dalla [decisione n. 1999/468/CE](#)), la Commissione stessa aveva l'obbligo, in caso di "nessun parere", di adottare la proposta presentata al Consiglio. Tale margine, nel caso degli OGM, è però fortemente limitato, in quanto il sistema di autorizzazione previa, interpretato alla luce dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali¹ e della giurisprudenza della Corte di Giustizia², prevede

¹ L'art. 41 tutela il diritto di ogni individuo "a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione".

comunque che la Commissione adotti una decisione (che autorizza o vieta l'immissione del prodotto sul mercato dell'UE) entro un periodo di tempo ragionevole.

Dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1829/2003, gli Stati membri in sede di Consiglio non hanno mai ottenuto una maggioranza qualificata favorevole o contraria a un progetto di decisione della Commissione relativo all'autorizzazione di OGM, né ai fini della coltivazione né della produzione di alimenti e mangimi. Il risultato è sempre stato "nessun parere". Per quanto concerne il numero complessivo di OGM autorizzati, il quadro appare variegato, ed è così sintetizzabile:

- Per quanto concerne gli OGM destinati alla coltivazione, dal 1990 ne sono stati autorizzati solamente tre, e un solo prodotto (mais MON810) è attualmente autorizzato (peraltro, è coltivato in solo cinque Stati membri, con una superficie complessiva pari all'1,5% della superficie totale dei terreni dedicati alla produzione di granturco nell'UE);
- Limitato è anche il numero di prodotti alimentari geneticamente modificati (anche se l'autorizzazione congiunta con i mangimi fa sì che la cifra risulti sovrastimata): un dato che sembra rispondere alle tendenze evidenziate dai sondaggi di Eurobarometro e che vedono una fortissima maggioranza dei cittadini europei contraria all'uso di OGM negli alimenti;
- Molto più consistente è invece il mercato dei mangimi geneticamente modificati, con particolare riferimento ai mangimi composti, ossia alle miscele di materie prime per mangimi destinate agli animali da allevamento e utilizzate per il loro elevato tenore energetico e proteico. Si ricorda in proposito che la maggior parte dei mangimi utilizzati nell'UE è importata (oltre il 60% del fabbisogno di proteine vegetali nel 2013) e i principali paesi d'origine fanno un uso di massiccio di OGM per le coltivazioni, con particolare riferimento alla soia.

Si ricorda altresì che il regolamento 1829/2003 contiene disposizioni che consentono alla Commissione o agli Stati membri di adottare misure di emergenza per impedire l'immissione sul mercato o l'uso di un OGM autorizzato, ma solo laddove esistano prove scientifiche che dimostrino che il prodotto può presentare un grave rischio per la salute o per l'ambiente. Sulla base dell'esperienza accumulata nel decennio abbondante successivo all'adozione del regolamento, si può arguire che gli Stati membri si sono dimostrati propensi a introdurre clausole di salvaguardia per impedire l'uso di OGM destinati alla coltivazione, mentre lo sono stati assai meno riguardo ad alimenti e mangimi geneticamente modificati. Tuttavia, il numero di Stati membri contrari ad autorizzazioni anche in questo secondo settore dimostra che, in linea generale, gli Stati membri ritengono la procedura prevista per gli atti di esecuzione inadeguata, vista la delicatezza del tema, ad accogliere pienamente le loro preoccupazioni individuali.

In sintesi, per quanto attiene alle decisioni relative all'autorizzazione di OGM, è diventata pressoché una norma che il fascicolo ritorni alla Commissione per la decisione finale, il che costituisce decisamente un'eccezione rispetto al normale funzionamento della procedura di comitatologia in sede UE. Gli argomenti avanzati dagli Stati membri contrari alle autorizzazioni sono spesso basati su considerazioni di carattere non scientifico, e riflettono piuttosto preoccupazioni nazionali di altra natura, non connesse dunque alla sicurezza degli OGM per la salute e l'ambiente.

Un elemento importante di novità per superare lo stallo insito nel quadro giuridico relativo agli OGM è stato rappresentato dalla direttiva (UE) 2015/412, che ha modificato la già citata direttiva 2001/18/CE nel senso di ampliare i motivi in base ai quali gli Stati membri possono limitare o vietare la coltivazione di OGM autorizzati dall'UE sul loro territorio. Tale facoltà di

² Si veda in particolare la sentenza nella causa C-390/99, Canal Satélite Digital SL, secondo la quale le procedure di previa autorizzazione possono impedire l'immissione sul mercato di un prodotto solo se 1) giustificate da motivi legittimi, come la valutazione dei potenziali effetti sulla salute e sull'ambiente, e 2) tali da non dissuadere - per durata, spese derivanti o incertezza quanto ai requisiti da soddisfare - gli operatori interessati al perseguimento dei loro progetti.

opting-out deve essere giustificata da fondati motivi, diversi da quelli considerati nel sistema di autorizzazione dell'UE, che è fondato sulla valutazione scientifica e opera entro i limiti imposti dal diritto dell'Unione. La direttiva 2015/412, come del resto la direttiva 2001/18, che essa interviene a modificare, si applica tuttavia solo agli OGM destinati alla coltivazione.

La proposta in esame interviene pertanto a estendere gli effetti innovativi della direttiva 2015/412 anche agli alimenti e ai mangimi contenenti OGM, modificando all'uopo il regolamento n. 1829/2003. Gli Stati membri hanno la facoltà di limitare o vietare l'uso, in tutto o parte del loro territorio, di alimenti e mangimi geneticamente modificati autorizzati a livello dell'UE, per fondati motivi che non siano il rischio per la salute umana o animale e per l'ambiente, ossia criteri diversi da quelli in base ai quali l'EFSA conduce la propria valutazione del rischio.

Le misure adottate dagli Stati membri devono comunque essere compatibili con le norme relative al mercato interno, in particolare con l'articolo 34 del TFUE (divieto tra Stati membri di restrizioni quantitative all'importazione o di qualunque altra misura di effetto equivalente), e devono essere giustificate in base a motivi conformi all'articolo 36 del TFUE (motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale) e alla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di motivi imperativi di interesse generale, e non devono in alcun modo preconstituire uno svincolamento dagli obblighi internazionali, comprese le norme dell'OMC.

Uno Stato membro, qualora voglia adottare le misure di cui sopra, dovrà in primo luogo trasmettere alla Commissione un progetto in tal senso, inclusivo di giustificazione: progetto che può essere presentato anche prima che sia conclusa la procedura di autorizzazione a livello UE prevista dal regolamento. La Commissione comunica senza indugio agli altri Stati membri il progetto di misure, e nei tre mesi successivi alla data della sua presentazione lo Stato membro interessato si astiene dall'adottare e attuare le misure stesse, mentre la Commissione e gli altri Stati membri possono formulare le osservazioni che ritengono opportune.

Le misure adottate prevedono comunque un periodo ragionevole durante il quale si possono esaurire le scorte esistenti dei relativi prodotti che potevano essere lecitamente utilizzati in precedenza; esse non pregiudicano infine l'uso, nello Stato membro interessato, di alimenti e mangimi contenenti una percentuale accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato.