

XIII Corso di formazione e specializzazione in diritto e organizzazione della funzione parlamentare (2015)

*Associazione per le ricerche e gli studi
sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive*

Esercitazione tecnica

Premessa

Nell'ambito della XIII edizione del "Corso di formazione e specializzazione in Diritto e organizzazione della funzione parlamentare", indetto dall'ARSAE con la collaborazione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si è svolta la consueta esercitazione a conclusione della fase d'aula, con l'obiettivo di tradurre in pratica parte delle nozioni teoriche apprese dai frequentanti durante le lezioni seminariali. Si tratta di un lavoro con finalità puramente tecnico-didattiche e nessuna finalità politica che possa essere ricondotta all'Associazione anche se, ovviamente, i redattori hanno espresso degli orientamenti.

L'oggetto dell'esercitazione, svolta presso il Senato della Repubblica con il coordinamento in forma orale dei Consiglieri parlamentari, Dott. Davide A. Capuano e Dott. Nicolò De Salvo, alla quale hanno partecipato i frequentanti dottori Alberto Capobianco, Giorgio Cataldo, Rosario Cimino, Enrica Cinque, Sabrina Costa, Marco Giuliano, Stefania Schettino, Fulvia Staiano, Fabrizio Tarantino, Alessandra Troncone, ha riguardato l'espressione di un parere motivato sulla 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 (Atto comunitario n. COM (2015) 177 def.). Tale esame si svolge nell'ambito della procedura parlamentare conseguente al Trattato

di Lisbona, diretta a verificare la conformità di un atto legislativo europeo rispetto al principio di sussidiarietà, a quello di proporzionalità e alla correttezza della base giuridica, procedura che vede il Senato della Repubblica italiana come una delle Camere nazionali più attive.

Il parere è frutto dell'impegno profuso dai frequentanti non solo all'interno delle aule dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in cui si sono tenute le lezioni seminariali ma anche al di fuori di esse, con il precipuo scopo di preparare l'esercitazione svolta il 22 giugno 2015 presso il Senato della Repubblica.

Su suggerimento dei Consiglieri parlamentari coordinatori, è stato adottato un metodo di stampo simulatorio: i partecipanti all'esercitazione hanno infatti ricoperto i ruoli che nella prassi i Senatori svolgono nelle sedute di lavoro tenute nelle aule di Commissione. Dopo aver designato il relatore (dott. Alberto Capobianco), il presidente (dott. Fabrizio Tarantino) e formato due gruppi, uno tendenzialmente favorevole (composto dai dottori Rosario Cimino, Enrica Cinque, Fulvia Staiano) e uno tendenzialmente contrario (composto dai dottori Giorgio Cataldo, Sabrina Costa, Marco Giuliano, Stefania Schettino, Alessandra Troncone) alla proposta di regolamento nel suo complesso, il relatore ha presentato una relazione dettagliata sulle procedure d'autorizzazione, armonizzate a livello europeo, relative all'immissione in commercio di OGM e sulle novità che la Commissione europea intende introdurre con la proposta, sottolineando in particolare gli aspetti più problematici del testo in esame. Il presidente ha poi dato la parola ai rappresentanti dei gruppi e agli altri iscritti in modo da mettere in luce le diverse posizioni assunte dai partecipanti. La seduta si è infine conclusa con la redazione di una bozza di atto parlamentare finalizzata alla soluzione dei diversi elementi emersi nel dibattito. Messa successivamente ai voti e raggiunta l'unanimità sulla proposta di risoluzione, la bozza ha assunto la sua veste definitiva in un testo che nelle pagine seguenti verrà riprodotto. La prima parte del presente elaborato riassume il contenuto della suddetta proposta di regolamento, la seconda reca la Risoluzione scaturita dalla simulazione dell'esame.

Occorre infine precisare, sul piano metodologico, che l'esercitazione è stata svolta, seppur parallelamente, in maniera indipendente dall'esame dell'atto realmente in corso nello stesso periodo presso le Commissioni

assegnatarie e che al fine di salvaguardare l'autonomia dell'esercizio didattico, l'attività di queste sul medesimo atto è stata soltanto parzialmente tenuta in considerazione. Non è stato altresì preso in esame il "materiale grigio" costituito dai documenti acquisiti dalla Commissione di merito del Senato in occasione delle audizioni informali, ancora in corso nel momento in cui è stato redatto il presente lavoro.

Risoluzione recante un parere sulla conformità al principio di sussidiarietà della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003

Alberto Capobianco, Giorgio Cataldo, Rosario Cimino, Enrica Cinque, Sabrina Costa, Marco Giuliano, Stefania Schettino, Fulvia Staiano, Fabrizio Tarantino, Alessandra Troncone

SINTESI DELLA PROPOSTA

Il dibattito sugli OGM è più che vivo in Europa per una serie di questioni legate alla salute, all'ambiente, all'etica, alla protezione dei piccoli agricoltori. Non essendosi formata attorno a tale dibattito un'opinione pubblica comune, gli Stati membri hanno considerato di autorizzare o meno sul proprio territorio le colture di OGM. In effetti, la disciplina comunitaria riconosce la possibilità agli Stati di opporsi alla coltivazione di OGM per ragioni sanitarie e ambientali o sulla base di ulteriori "fattori imperativi" (cfr. artt. 23 e 26-ter della direttiva 2001/18/CE così come modificata dalla direttiva 2015/412/UE). Tuttavia si rammenta che i prodotti immessi successivamente in commercio che contengono al loro interno OGM, possono circolare liberamente all'interno del mercato europeo in virtù dell'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (norma che esprime un principio generale di stampo liberista) purché tali merci vengano autorizzate secondo i criteri stabiliti dalla legislazione europea (norma che esprime il c.d. principio di "precauzione" secondo il quale le merci non possono circolare liberamente quando non sia stata provata, secondo le evidenze empiriche raccolte, la sicurezza del prodotto).

Alla disciplina generale in materia di autorizzazione all'immissione in commercio di OGM se ne sovrappone una speciale relativa all'utilizzo di alimenti e mangimi OGM (regolamento (CE) n. 1829/2003). Gli interessi in gioco coinvolti dal regolamento sono molto più delicati perché riguardano la salute umana e animale, la cui protezione deve essere tuttavia bilanciata con l'esigenza di evitare una frammentazione del mercato interno causata da singole misure nazionali restrittive, motivate da intenti protezionistici.

La procedura stabilita dal regolamento *de qua* prevede che l'autorizzazione

all'utilizzo di alimenti e mangimi OGM venga adottata con decisione della Commissione europea la cui efficacia si estende a tutti gli Stati membri. Essa richiede la formulazione di una domanda da presentare in primo luogo all'autorità statale competente a riceverla. Quest'ultima la trasmetterà alla Commissione europea che, dopo aver acquisito il parere dell'EFSA (*European Food Security Authority*) sulla sicurezza del prodotto, propone una bozza di decisione agli Stati membri in modo che questi ultimi possano adottarla collegialmente secondo la procedura di comitato (artt. 5 e 7 della decisione del Consiglio 1999/468/CE).

Dall'entrata in vigore del suddetto regolamento (CE) n. 1829/2003, gli Stati membri non hanno mai raggiunto una maggioranza qualificata favorevole o contraria a un progetto di decisione di autorizzazione. Pertanto le decisioni sono state adottate dalla Commissione, in conformità della normativa vigente, senza il sostegno del parere del comitato degli Stati membri.

Considerato l'impatto decisionale prodottosi in seno ai comitati, occorre inoltre sottolineare che il regolamento (CE) n. 1829/2003 non consente agli Stati membri di adottare misure che, a valle di un'autorizzazione, limitino o vietino l'uso di alimenti e mangimi OGM. Infatti, pur non essendo stata formulata alcuna clausola di salvaguardia (prevista invece all'art. 23 della direttiva 2001/18/CE), gli Stati membri possono adottare misure restrittive alla circolazione delle merci solo quando sussistano gravi situazioni di emergenza e cioè quando sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, e soprattutto quando la Commissione non si attivi su propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro (artt. 53 e 54 del Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare).

Atteso che gli Stati membri difficilmente possono intervenire sia durante che dopo il procedimento di autorizzazione all'immissione in commercio di alimenti e mangimi OGM, la Commissione propone di estendere al regolamento (CE) n. 1829/2003, nel rispetto della scelta democratica e nell'interesse della coerenza, la soluzione concordata nella direttiva 2015/412/UE dal Parlamento europeo e dal Consiglio sulla coltivazione di OGM. Segnatamente, la proposta di regolamento intende consentire l'adozione di misure nazionali che *“limitano o vietano in tutto o in parte del loro territorio l'uso di OGM o di alimenti e mangimi geneticamente modificati [...], purché tali misure siano motivate, siano basate su fattori imperativi compatibili con il diritto dell'Unione e siano conformi ai principi di proporzionalità e di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali, nonché agli articoli 34 e 36 e all'articolo 216, paragrafo 2, del TFUE”* (considerando n. 8 della proposta di regolamento). La proposta di regolamento stabilisce inoltre che le misure nazionali adottate non possono in nessun caso contrastare né con la valutazione del rischio effettuata dall'EFSA ai sensi del regolamento (CE) n. 1829/2003, né con l'uso, nello Stato membro interessato, di alimenti e mangimi contenenti una percentuale (valore soglia) accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato.

RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO
COMUNITARIO N. COM(2015) 177 DEF. SOTTOPOSTO AL PARERE
MOTIVATO SULLA SUSSIDIARIETÀ

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la 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 (n. COM (2015) 177 def.);

considerato che la base giuridica della proposta di regolamento è correttamente individuata nell'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. L'individuazione dei limiti sostanziali e procedurali per gli Stati membri all'utilizzo della clausola di salvaguardia di cui all'art. 34-*bis* della proposta di regolamento intende ridurre i rischi derivanti dall'adozione di misure statali idonee a determinare una ingiustificata frammentazione del mercato interno attraverso discriminazioni arbitrarie o restrizioni sproporzionate al commercio di alimenti e mangimi OGM;

verificato che la proposta rispetta il 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 (cfr. artt. 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare). Tali modifiche non pregiudicano peraltro le disposizioni del regolamento (CE) 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;

verificato che la proposta rispetta il principio di proporzionalità, poiché l'azione proposta si limita per contenuto e forma a prevedere quanto strettamente

necessario per conseguire gli obiettivi prefissati;

si pronuncia, per quanto di competenza, in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

si osserva preliminarmente che l'art. 34-*bis*, parag. 4, della proposta di regolamento impedisce alla clausola di salvaguardia di dispiegare i propri effetti sui prodotti per i quali sono esclusi gli obblighi di etichettatura (artt. 12 e 24 del regolamento (CE) n. 1829/2003), ovvero nei casi in cui si riscontri in essi la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di materiali geneticamente modificati fino alla soglia dello 0,9%. Considerato che la disposizione si pone in palese contrasto con gli obiettivi del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e in particolare con le esigenze di tutela degli interessi dei consumatori alla trasparenza e all'acquisto consapevole di prodotti alimentari effettuato sulla base di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche, si ritiene opportuno estendere l'operatività della clausola di salvaguardia anche ai prodotti che si collochino al di sotto del valore soglia qualora non si intenda modificare il regime comune di etichettatura previsto dal regolamento (CE) n. 1829/2003;

appare inoltre necessaria una chiara e puntuale definizione della nozione di "fattori imperativi" di cui all'art. 34-*bis* della proposta di regolamento. Considerato che la Commissione europea ha manifestato l'intento di estendere agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati la soluzione concordata nella direttiva 2015/412/UE dal Parlamento europeo e dal Consiglio sulla coltivazione di OGM, "*nel rispetto della scelta democratica e nell'interesse della coerenza*" (cfr. la relazione alla proposta di regolamento, p. 2), appare necessario esplicitare, al fine di chiarire eventuali ambiguità, l'ambito di applicazione della nuova clausola di salvaguardia attraverso o (i) l'utilizzo di un elenco esemplificativo di giustificazioni in modo analogo a quanto previsto dall'art. 23-*ter* della direttiva 2001/18/CE così come modificata dalla direttiva 2015/412/UE o (ii) attraverso il rinvio alla giurisprudenza della Corte di Giustizia con riferimento alla libera circolazione delle merci (cfr. ad esempio la sentenza del 20 febbraio 1979 nella causa 120/78, Rewe-Zentral, detta "Cassis de Dijon") o con riferimento agli obiettivi di interesse generale di cui all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. ad esempio la sentenza del 12 luglio 2012 nella causa C-59/11, Association Kokopelli). Le precisazioni richieste da codesta Commissione rivestono un'importanza decisiva per l'esercizio della nuova clausola di salvaguardia introdotta dalla proposta di regolamento poiché gli Stati membri incontrerebbero serie difficoltà nel declinare il concetto di "*fattori imperativi*" alla luce delle disposizioni dei Trattati atteso che è esclusa, secondo costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'applicazione dell'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione quando il ravvicinamento delle legislazioni abbia prodotto "*un'armonizzazione completa delle disposizioni nazionali*" (cfr. la sentenza del 24 ottobre 2002 nella causa C-99/01, Linhart e Biffl, parag. 18, cfr. anche la sentenza del 23 maggio 1990

nella causa C-169/89, Van Den Burg, parag. 8);

infine si rammenta che la proposta di regolamento non è idonea a risolvere l'impasse decisionale che coinvolge i comitati permanenti e i comitati d'appello. Se sulla carta è riconosciuto a tali organi, che rappresentano gli interessi degli Stati membri, la possibilità di opporsi *ex ante* all'utilizzo di OGM nel mercato europeo, nella prassi non è mai stata adottata dai comitati una posizione favorevole o contraria al progetto di decisione della Commissione europea a causa della regola della maggioranza qualificata necessaria per raggiungere un accordo. Anche l'art. 34-*bis* della proposta di regolamento, che sarà inserito nel regolamento (CE) n. 1829/2003, preclude agli Stati membri un potere di veto *ex post* all'utilizzo di OGM nel proprio territorio qualora si presentino rischi per la salute e l'ambiente. Per questi motivi gli Stati membri non hanno alcun potere di opporsi per ragioni di salute pubblica e di tutela dell'ambiente, né preventivamente, né successivamente all'autorizzazione relativa all'utilizzo di alimenti e mangimi OGM. Pertanto, codesta Commissione esorta vivamente la Commissione europea ad introdurre delle modifiche alla procedura per l'autorizzazione all'immissione di alimenti e mangimi OGM prevista nel regolamento (CE) n. 1829/2003 anche in deroga alla disciplina generale prevista dalla decisione del Consiglio (CE) 1999/468 del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, affinché possa risolversi definitivamente lo stallo decisionale verificatosi nella prassi.

Relatore - Dott. Alberto Capobianco

Presidente – Dott. Fabrizio Tarantino

Gruppo a favore – Dottori Rosario Cimino, Enrica Cinque, Fulvia Staiano

Gruppo contro – Dottori Giorgio Cataldo, Sabrina Costa, Marco Giuliano, Stefania Schettino, Alessandra Troncone