

ELEONORA SIRSI*

In tema di etichettatura dei prodotti geneticamente modificati

I. SUL DIRITTO DEL CONSUMATORE DI SAPERE RIGUARDO AGLI ALIMENTI

Il diritto del consumatore di alimenti di sapere in modo da compiere scelte consapevoli rappresenta uno dei cardini della elaborazione giuridica del consumo e insieme del diritto alimentare¹; il diritto di sapere passa attraverso la possibilità di accedere a informazioni rilevanti e veritiere relativamente ai prodotti; la individuazione delle informazioni rilevanti è oggetto di una scelta politico-normativa che si traduce in imposizione di obblighi ad alcuni operatori e nell'organizzazione di un apparato amministrativo di controllo.

Il percorso concettuale appena indicato è legato, come è noto, ad alcuni presupposti: la teoria della scelta razionale e del consumatore come soggetto razionale; la esistenza di canali strutturati di informazione; la possibilità di individuare con certezza le informazioni rilevanti. Ciascuna di queste affermazioni è, a oggi e non da oggi, oggetto di ripensamento grazie alle maggiori conoscenze dei meccanismi di scelta e in particolare della scelta al consumo e alle nuove declinazioni della figura del consumatore come soggetto attivo²; in

* *Università di Pisa*

¹ A norma del reg. 178/2002 /CE «La legislazione alimentare di prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano» (art. 8).

² In particolare sulla figura del prosumer, coproduttore, consum-attore e in generale sul ruolo del consumatore nelle dimensioni socio-economica e socio-culturale vedi, ex multis, B. COVA and D. DALLI, *Working consumers: the next step in marketing theory*, 2009, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/36717>; vedi inoltre i saggi raccolti da E. DI NALLO e R. PULTRINIERI in *Cum Sumo. Prospettive di analisi del consumo nella società globale*, Milano, Franco Angeli, 2006. Fra le moltissime analisi dei mutamenti intervenuti, nel corso degli ultimi decenni, nella relazione di fiducia fra consumatori e produttori e più in generale, della trasformazione del consumatore da soggetto passivo a protagonista anche attraverso una significativa mobilitazione sociale, e sul

presenza di una molteplicità dei canali informativi – si pensi allo sviluppo del web e alla crescita del numero di cittadini-consumatori “connessi” attraverso vari device – e dei percorsi della comunicazione commerciale³; in relazione alla modificazione della lista delle informazioni rilevanti per un consumatore “critico” ed eticamente orientato.

Sotto altro profilo il diritto del consumatore di alimenti a conoscere incide ed è inciso dalle regole del mercato e della concorrenza. L’informazione rivolta al consumatore è uno dei principali strumenti ai quali il produttore ricorre per vincere la gara con i concorrenti, in questo senso il mercato è condotto a generare prodotti e informazioni e informazioni-prodotto⁴ che indirizzano le scelte nel mercato al consumo.

L’analisi di qualsiasi forma di etichettatura, ossia della forma di comunicazione fra produttori e consumatori più utilizzata nel mercato degli alimenti a partire dal momento del passaggio dalla forma precapitalistica del contatto diretto fra produttore e consumatore alla prevalenza dell’intermediazione commerciale nel consumo di massa, deve partire necessariamente da qui e da qui dovrebbe procedere nell’analisi di ciascuna delle affermazioni per poi affrontare lo specifico tema dell’informazione del consumatore oggetto di questo incontro. Nell’impossibilità di condurre un’analisi dettagliata mi limiterò ad alcune osservazioni generali per poi considerare lo specifico tipo di etichettatura di alimenti e mangimi legata alla presenza di /provenienza da OGM e i problemi giuridici connessi.

2. LA SCELTA DEL CONSUMATORE DI ALIMENTI E GLI ALIMENTI GM

L’attenzione posta sull’etichettatura come canale informativo prevalente nei rapporti fra produttore e consumatore, come si è detto, per lo più trascura gli elementi di contesto indicati in precedenza (dinamica della scelta al

ruolo della FDA, vedi più di recente L.A. GROSSMAN, *The rise of the empowered consumer*, in «Administrative Law Review», vol. 66, 2014.

³ Vedi per tutti A. DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, 3. *Il Diritto agroalimentare*, Torino, UTET, 2011, p. 547ss.

⁴ Sulla integrazione dell’informazione nel prodotto, come una delle caratteristiche “costitutive” di esso, vedi l’art.14 del reg.(UE) 2002/178, secondo il quale per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione «b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull’etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti».

consumo, pluralità di contesti di comunicazione, modificazione delle informazioni rilevanti) e insieme a essi il dato generale che tutti li racchiude secondo il quale ciò che conta non è solo il contenuto dell'informazione ma piuttosto e soprattutto come essa venga accolta e percepita dal consumatore sulla base anche⁵ di un sentimento diffuso nella società e della “cappa comunicativa” che condiziona il nostro rapporto con il mondo – con la sua realtà⁶. Per fare un esempio emblematico e legato agli alimenti, l'informazione relativa alla presenza di glutine negli anni '50-'60 era apprezzata come positiva nel mercato al consumo – si pensi alla pastina glutinata, agli alimenti addizionati di glutine – mentre, al contrario, è oggi capace di allontanare il consumatore, anche indipendentemente dalla circostanza che sia affetto da celiachia⁷.

In qualche misura questi elementi emergono nella lettera della nuova normativa dettata dal reg. (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori in cui trovano posto le «differenze di percezione dei consumatori e (del)le loro esigenze in materia di informazione» (art. 1.1); che accoglie una definizione ampia di «informazioni sugli alimenti» come «le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale»; che guarda all'obiettivo di fornire «ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche»⁸.

⁵ Sul ruolo in particolare dell'educazione del consumatore, oggetto di uno specifico “diritto” riconosciuto nella legislazione che a vari livelli ha tradotto le elaborazioni dei diritti dei consumatori mi permetto di rinviare al mio *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in «Riv. dir. agr.», 2011, I, p. 496ss.

⁶ La necessità di un nuovo realismo è uno dei temi della filosofia contemporanea: vedi *La realtà. Hegel oggi*, Intervista a Luca Illetterati, a cura di Alberto Gaiani, in <http://www.leparoleelecosc.it/>

⁷ Per un'analisi di questo cambiamento vedi, fra gli altri, D. BRESSANINI, B. MAUTINO, *Contro Natura*, Milano, Rizzoli, 2015, p. 13ss. e, con riferimento alla moda del gluten free M. NIOLA, *Homo dieteticus, Viaggio nelle tribù alimentari*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 24ss.

⁸ Un altro elemento qualificante del reg. (UE) 2011/1169, che apparentemente non assume un diretto rilievo per la questione OGM, è rappresentato dall'obbligo dell'etichettatura nutrizionale che appare interessante per cogliere le dinamiche che si innescano nel mercato in presenza di una modifica della disciplina in materia di etichettatura. Dal momento in cui negli USA è diventata obbligatoria, ovvero fin dal 1990, i produttori di alimenti sono intervenuti sulla composizione degli alimenti, aggiungendo o togliendo a seconda dei casi, e l'hanno usata per veicolare informazioni volte a conquistare i consumatori attenti alle indicazioni nutrizionali: un buon risultato se si fosse tradotto in una riduzione dei grassi trans, senonché si è assistito

Così, la considerazione delle regole sull'etichettatura degli OGM non può prescindere dal contesto culturale nel quale queste sono destinate a presentarsi. Tanto più che l'atteggiamento di prevalente diffidenza dei cittadini europei, e non solo, nei confronti di una tecnologia che, operando sul corredo genetico dei microorganismi e delle piante⁹, riesce a operare miglioramenti altrimenti ottenibili in tempi lunghi o non ottenibili affatto, e legato alla sfiducia nei confronti delle istituzioni e del mondo scientifico, non sembra destinato a cambiare nel breve periodo. Questo sentimento diffuso contro gli OGM, comunque li si intenda¹⁰, ha il suo inevitabile impatto anche in termini di conseguenze economiche per gli operatori del sistema agro-alimentare, sia di quelli che vorrebbero utilizzare materiali GM sia di quelli convenzionali e che praticano l'agricoltura biologica, e spiega la rincorsa dei legislatori europeo e nazionale – certamente di quello italiano – ad adottare regole severe e restrittive anche se non sempre coerenti, nemmeno con l'obiettivo generale della protezione dei consumatori “ad un livello elevato”¹¹, come appunto, e lo vedremo, proprio quelle relative all'etichettatura.

soprattutto ad aggiunte di vitamine, minerali e fibre per far apparire il prodotto più sano, che non hanno inciso sulla salute degli americani come dimostra il dilagare dei casi di obesità e di diabete di tipo 2: la riforma va ora nel senso di indicare in due tabelle diverse gli zuccheri dell'alimento e quelli aggiunti e le calorie commisurate al volume (porzione) normalmente ingerito in un pasto; comunque c'è chi ritiene di dover rendere più facile la scelta con metodi come quello del semaforo; c'è il problema della lista degli ingredienti troppo lunga e resa ancora più lunga dalla possibilità di indicare uno per uno, ad esempio, gli zuccheri e non in un'unica categoria (es. zucchero, miele, sciroppo di fruttosio, agave, succo d'uva concentrato).

⁹ Anche gli animali sono stati e sono oggetto di studio e ricerca in ambito genetico e già vi sono applicazioni della tecnologia del DNA ricombinante finalizzate all'ottenimento di individui e specie con caratteristiche determinate, ma è indubbio che a tutt'oggi il dibattito e, di conseguenza, l'intervento legislativo si sia concentrato sulle piante – semi, materiali di moltiplicazione.

¹⁰ Il concetto giuridico di OGM (in quanto accolto dalla normativa che li riguarda) è, come diremo, diverso sia da una considerazione “scientifica” di cosa sia un organismo che sia o sia stato geneticamente modificato sia da quella che si può chiamare la “percezione” sociale di cosa un OGM sia.

¹¹ Il panorama normativo nel quale si colloca la materia dell'etichettatura degli alimenti è costituito, com'è noto, dalle regole del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che contempla una politica di protezione del consumatore (Tit XV art. 169) a un livello elevato, attraverso la tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici e la promozione del diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Si tratta di una competenza concorrente (artt. 2.2 e 4 TFUE) con quella degli Stati membri, che l'Unione prevede di svolgere attraverso misure legate alla realizzazione del mercato interno e misure di sostegno, integrazione e controllo della politica degli Stati membri. Le esigenze di protezione dei consumatori sono inoltre considerate, a norma dell'art 12 TFUE, come trasversali alle altre politiche dell'Unione. Il diritto del consumatore a una adeguata informazione, insieme a quello a una corretta pubblicità e all'educazione al consumo, è affermato, in ambito nazionale, nel Codice del Consumo, che all'art. 2 disciplina i Diritti dei consumatori.

3. LA DISCIPLINA DELL'ETICHETTATURA DEGLI ALIMENTI GM NEL CONTESTO DELLA CONSIDERAZIONE NORMATIVA DEGLI OGM

La questione dell'etichettatura ha rappresentato uno dei punti centrali del dibattito sulla commercializzazione e sull'impiego di OGM. Dare al consumatore la possibilità di scegliere appariva il modo migliore per conciliare la tutela dei suoi diritti con l'esigenza di favorire la libera circolazione delle merci, secondo un modo di procedere già affermato nell'Unione europea con riferimento ai prodotti alimentari. Come è noto, difatti, l'etichettatura è stata considerata, anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, una misura idonea e "più proporzionata" rispetto ai divieti di vendita di prodotti ottenuti sulla base di regole diverse da quelle del Paese di produzione¹².

Senonché in questo caso l'etichettatura era (ed è) inevitabilmente destinata a svolgere un ruolo più complesso, in ragione della natura controversa dell'oggetto: sospettato di generare danni alla salute, accusato di concorrere in modo significativo alla diminuzione della biodiversità naturale e agricola, e persino della diversità di pensiero; ritenuto un simbolo della omologazione dei gusti generata dall'industrializzazione dell'agricoltura, a scapito della conservazione delle conoscenze e delle pratiche, agricole e alimentari, identitarie; considerato un vessillo di multinazionali sementiere con mire imperialiste.

In questo senso la vicenda delle regole degli OGM rappresenta una storia che si dovrebbe leggere nel suo insieme, in cui i singoli capitoli rischiano di non avere senso se letti nella inconsapevolezza dei precedenti come dei successivi.

Se non è possibile ripercorrere una storia complessa, che ormai conta su un numero veramente cospicuo di interventi normativi e giurisprudenziali, è utile ricordare almeno due – e fra loro collegati – aspetti generali di particolare importanza.

Il primo consiste nelle scelte definitorie e, di conseguenza, dell'ambito di applicazione delle regole sugli OGM. È già da tempo stato osservato come la definizione normativa di OGM – oggi nella dir. 2001/18/CE che ha abrogato la dir. 90/220/CEE, e in particolare negli Allegati 1A e 1B che individuano le tecniche di modificazione genetica atte a definire l'area oggetto della disciplina e le tecniche che, pur comportando modificazione genetica, non sono sottoposte alla disciplina – sia rimasta sostanzialmente immutata

¹² Sul tema vedi per tutti G. SGARBANTI, *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, 3. *Il Diritto agroalimentare*, cit., p. 475ss.

pur nella profonda trasformazione della disciplina di settore e soprattutto delle tecnologie idonee a modificare il corredo genetico degli organismi viventi e in particolare delle piante. Anche a prescindere dalle tecnologie “più nuove”, la sigla OGM come definita dal legislatore europeo – e come trasferita al pubblico – ha impedito che si formasse una consapevolezza circa la pluralità di forme che a quella stessa indicazione possono corrispondere e con essa (consapevolezza) ha ostacolato una differenziazione della domanda del consumatore¹³.

Secondo punto, strettamente legato al primo, è la scelta europea di una regolazione di “tecnologia”. È in ragione di questa scelta che prodotti simili vengono differenziati indipendentemente dalle caratteristiche del “prodotto” ed è in ragione di questa scelta che alcune tecnologie non sono oggetto di segnalazione ai consumatori pur essendo idonee a ottenere risultati analoghi¹⁴.

Ambedue questi aspetti incidono, come vedremo, sulla normativa in materia di etichettatura.

¹³ Si è detto in proposito – K.M. NIELSEN, *Transgenic organism-time for conceptual diversification?*, in www.nature.com/naturebiotechnology (2003) – che gli organismi mutati, nei quali è stato introdotto il materiale ereditario (cioè genetico) proveniente da un altro organismo, sono definiti come transgenici oppure organismi geneticamente modificati (OGM). L'uso molto comune di questi termini, basati sul processo, ha portato a sottovalutare elementi come l'origine, l'ampiezza e la novità delle modificazioni genetiche introdotte negli OGM. Nielsen nota che in una pianta transgenica “semplice”, come il mais Bt, troviamo DNA proveniente da quattro diversi ceppi batterici, da un virus (CaMV) e dal riso. Tutto ciò ha provocato, specie tra gli Europei, una percezione negativa di tali prodotti, visti come portatori di geni *intrusi*. Infatti, secondo l'Autore, l'incapacità di stabilire fin dall'inizio una terminologia esplicita per suddividere le varie applicazioni della tecnologia genetica nella produzione di nuove varietà ha contribuito a questo scetticismo e al rifiuto delle biotecnologie da parte di molti consumatori. È quindi necessario ripensare e riclassificare l'intero settore, sia per motivi di chiarezza e precisione scientifica, sia per consentire al pubblico di percepire in modo corretto la complessità e le differenze esistenti all'interno dell'universo “OGM”. Nielsen, con riferimento al gene codificante, cioè portatore del carattere di interesse, ha proposto di adottare una nomenclatura precisa per differenziare i vari organismi “ingegnerizzati”, individuando cinque livelli lungo i quali la distanza genetica tra la pianta ricevente il gene e il “donatore” (batterio, vegetale, animale) aumenta progressivamente. Quindi si può parlare di OGM: 1) intragenici (il DNA proviene dalla stessa specie); 2) familigenici (il DNA proviene da specie affini, interfeconde); 3) linea genici (il DNA proviene da specie della stessa linea filogenetica); 4) transgenici (il DNA proviene da specie filogeneticamente lontane); 5) xeno genici (il DNA esogeno è costituito da geni artificiali). Solo i primi due gruppi di organismi – si sottolinea – sono ottenibili anche con gli incroci tradizionali, perché non si infrangono le barriere naturali, che separano tra loro le specie e i generi diversi. Attualmente, quando si parla di OGM, molto spesso si fa riferimento agli Organismi transgenici (OT) e in parte agli Organismi linea genici (OL) mentre, per il momento, è da escludere la categoria degli Organismi Xenogenici (OX).

¹⁴ Il tema è classico nella analisi giuridica degli OGM. Per qualche osservazione al di fuori del mondo del diritto vedi da ultimo D. BRESSANINI-B. MAUTINO, *Contro Natura*, cit.

4. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE ED EUROPEO PER GLI ALIMENTI E I MANGIMI GM: AUTORIZZAZIONE ED ETICHETTATURA

Alla disciplina attuale degli alimenti GM concorre una pluralità di fonti: la circostanza che le tecniche della modificazione genetica siano state impiegate prevalentemente con riferimento alle più importanti *commodities* giustifica l'interesse anche dei centri di normazione di rilievo internazionale e spiega il dibattito che ha circondato la stipula di alcuni Trattati internazionali. Il contesto normativo più significativo al livello internazionale è tuttora rappresentato¹⁵ dagli Accordi SPS (*Sanitary and PhytoSanitary*) e TBT (*Technical Barriers to Trade*) nell'ambito del WTO e dalle norme del *Codex alimentarius* che rappresenta, com'è noto, un punto di riferimento per valutare la legittimità, con riferimento alle regole del commercio mondiale, delle normative nazionali: nel 2011, dopo diciotto anni dall'inizio dei lavori in particolare sull'etichettatura degli alimenti GM, sono state adottate le specifiche linee guida¹⁶, coordinate con quelle, precedenti, sui Principles for the Risk Analysis of Foods Derived from Modern Biotechnology (CAC/GL 44-2003), nelle quali l'etichettatura viene considerata come uno strumento di gestione del rischio¹⁷.

Sul piano internazionale riveste importanza nella disciplina degli OGM anche il Protocollo di Cartagena che riguarda gli LMO- FFPs (*living modified organism and LMOs intended for direct uses as feed, food, or processing*): a norma dell'art. 18. 2(a) le parti del Protocollo "should request information" agli esportatori riguardo alla presenza e all'identità degli LMO- FFPs in ogni spedizione prima dell'importazione. Gli esportatori possono a loro volta scegliere

¹⁵ La rilevanza dei Trattati multilaterali potrebbe essere fortemente incisa dalla conclusione di alcuni importanti accordi bilaterali tuttora in fase di negoziazione fra i quali il TTIP (Transatlantic Trade and Investments Partnership) e il CETA (Comprehensive Trade and Economic Agreement).

¹⁶ Le difficoltà del confronto sono state generate dai diversi approcci al tema e dalla forte contrarietà di alcuni paesi, fra i quali gli USA e il Canada, all'introduzione di un'etichettatura obbligatoria. Con un evidente risultato di compromesso che lascia la libertà di scelta ai singoli Stati, nelle guidelines si afferma: «Different approaches regarding labelling of foods derived from modern biotechnology are used. Any approach implemented by Codex members should be consistent with already adopted Codex provisions. This document is not intended to suggest or imply that foods derived from modern biotechnology are necessarily different from other foods simply due to their method of production».

¹⁷ Così i paragrafi 18 e 19: «18. Risk managers should take into account the uncertainties identified in the risk assessment and implement appropriate measures to manage these uncertainties. 19. Risk management measures may include, as appropriate, food labelling conditions for marketing approvals and post-market monitoring».

re di fornire queste indicazioni oppure di limitarsi al più vago “may contain”.

Al livello dell’Unione europea la disciplina vigente in materia di immissione in commercio di alimenti GM è contenuta nei *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003* e *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1830/2003* del Parlamento europeo e del Consiglio e in alcuni provvedimenti applicativi: questo complesso normativo deve essere letto sia tenendo conto delle altre norme in materia di OGM, e in specie delle regole generali in materia di immissione in commercio e della disciplina della coesistenza fra coltivazioni transgeniche, convenzionali e biologiche – ove definita dai singoli Stati –, sia alla luce dei principi e delle regole introdotti dal *Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002 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*: si pensi in particolare, oltre che al ruolo delle definizioni, al rilievo del principio di precauzione e dell’analisi del rischio; alla necessità di una visione integrata e completa del ciclo di produzione dell’alimento (c.d. “*dal campo alla mensa*”); all’istituzione e alle funzioni dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare. Altre normative di contesto sono quella generale sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (*Reg (UE) 2011/1169*), la disciplina del *Reg. (CE) 2006/1924* relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari e varie altre.

Il *reg. 1829/2003*, con le successive integrazioni, ha istituito un regime comunitario di autorizzazione, etichettatura e sorveglianza degli alimenti GM individuati attraverso le seguenti categorie: OGM destinati all’alimentazione umana; alimenti che contengono o sono costituiti da OGM; alimenti che sono prodotti a partire da o che contengono ingredienti prodotti a partire da OGM. Una disciplina analoga in articolazione e contenuti è indirizzata ai mangimi, identificati a loro volta come OGM destinati all’alimentazione degli animali; mangimi che contengono o sono costituiti da OGM; mangimi prodotti a partire da OGM. La regola di base del regime normativo di questi prodotti è quella secondo la quale prima di essere immessi in commercio nel mercato dell’Unione europea, gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati devono essere sottoposti a una valutazione della sicurezza tramite una procedura comunitaria che prevede il rilascio di una autorizzazione da parte della Commissione europea, valida per dieci anni in tutti i paesi dell’Unione europea.

A norma degli artt. 12-14 e degli artt. 24-26 del *Reg. 1829/2003/CE* l’etichettatura è obbligatoria per gli alimenti – destinati in quanto tali al consumatore finale o ai fornitori di alimenti per collettività nella Comunità e che: a) contengono o sono costituiti da OGM o b) sono prodotti a partire da o contengono

ingredienti prodotti a partire da OGM – e per i mangimi – a) OGM destinati all'alimentazione degli animali; b) ai mangimi che contengono o sono costituiti da OGM; c) ai mangimi prodotti a partire da OGM. Le diciture da utilizzare e il modo di collocarle in etichetta – a seconda che l'alimento sia o meno composto da più di un ingrediente; che quest'ultimo sia indicato col nome di una categoria; che non si tratti di alimento preconfezionato o che la confezione consista in contenitori di superficie inferiore a 10 cm² – sono specificate nell'*art. 13 (art. 25 per i mangimi) del Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003* e consistono nell'indicazione che il prodotto è geneticamente modificato o che deriva da un prodotto geneticamente modificato; le indicazioni che devono figurare in etichetta nel caso di prodotti – preconfezionati e non – contenenti OGM o da essi costituiti sono previste dall'*art. 4, co. 6, Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1830/2003*. A queste deve accompagnarsi, secondo quanto prescritto nel documento di autorizzazione all'immissione in commercio, anche la menzione delle caratteristiche o proprietà – composizione, valore o effetti nutrizionali, uso previsto dell'alimento, implicazioni per la salute di certi segmenti della popolazione – che rendono l'alimento diverso dalla versione convenzionale o che potrebbero dare luogo a preoccupazioni di ordine etico o religioso. Le indicazioni delle caratteristiche degli alimenti OGM devono in ogni caso accompagnare gli alimenti per i quali non vi sia un corrispondente tradizionale.

5. QUESTIONI CONTROVERSE: L'ASSENZA DI TRACCE E LE ESENZIONI

La discussione che ha accompagnato le scelte del legislatore comunitario riguardo l'etichettatura degli alimenti OGM ha avuto per oggetto principalmente l'obbligo di etichettatura di prodotti derivati da OGM ma che non ne contengono e l'esclusione di tale obbligo per i prodotti ottenuti "con" OGM¹⁸ e

¹⁸ Come è noto questa regola non è oggetto di una norma ma deriva dalle precisazioni del Considerando «(16) 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».

per quelli caratterizzati dalla presenza di tracce oltre la soglia dello 0,9% degli ingredienti alimentari considerati individualmente o degli alimenti costituiti da un unico ingrediente, purché tale presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile. Con riferimento alla prima scelta le obiezioni hanno fatto leva sulla inopportunità di un'indicazione di procedimento non accompagnata da una differenza del prodotto finale, anche in ragione delle difficoltà della prova e del rischio di comportamenti fraudolenti; la regola sarebbe poi illogica se confrontata con le esenzioni e le deroghe previste: in primo luogo non si ritiene possa stabilirsi una differenza a seconda che un prodotto sia ottenuto "da" OGM o "con" OGM, in considerazione che in ambedue i casi il prodotto può non conservare traccia del materiale "estraneo"; in secondo luogo appare singolare che si informi il consumatore quando il prodotto è privo di OGM e non lo si informi quando l'OGM è presente sia in misura trascurabile (le "tracce" entro lo 0,9%). Forti critiche, e proposte di revisione normativa sia al livello nazionale sia al livello unionale, accompagnano poi specificamente questa regola di esenzione con riferimento ai prodotti derivati da animali nutriti con mangime OGM (considerato coadiuvante tecnologico): la frattura del percorso informativo che non farebbe giungere l'informazione al consumatore, riservandola all'acquirente di mangimi, appare un esito del tutto contraddittorio rispetto alle premesse dalle quali prende le mosse l'intervento comunitario in materia di un livello di tutela elevato dei diritti dei consumatori.

La discussione si è, poi, accesa con riferimento al problema della prova dell'accidentalità e della inevitabilità tecnica della "contaminazione": se pure la prova dell'accidentalità si potrebbe trarre dalla utilizzazione di prodotti di base non etichettati come OGM ai sensi della disciplina vigente (così prevede il regolamento sull'agricoltura biologica 834/2007, all'art. 9 par. 2 comma 2), è apparsa più complessa la prova dell'inevitabilità tecnica: dal momento che la contaminazione è davvero evitabile solo quando non sono presenti OGM sul territorio, di inevitabilità tecnica si dovrebbe parlare quando siano comunque presenti coltivazioni OGM. Nella valutazione della inevitabilità tecnica hanno giocato un ruolo decisivo le misure di coesistenza elaborate dai singoli Stati membri (art. 26 bis dir. 2001/18/CE) tenendo conto delle indicazioni della Commissione ora contenute nella Racc. 2010/C200/01 che ha sostituito la precedente Racc. 2003/556 e che ha preannunciato la svolta compiuta al livello europeo con la dir. 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio.

6. IL MERCATO DELLA NON ESISTENZA

Se nel mercato italiano e di parte dei Paesi europei sono assenti prodotti etichettati OGM a norma dei regolamenti indicati, proliferano le etichette che dichiarano di non contenerne: NO OGM, NON-OGM, OGM-FREE¹⁹. Del resto, come ha di recente scritto l'antropologo Marino Niola, siamo sempre più quello che "non mangiamo"²⁰. L'uso dei negative claim in assenza di regole sta conoscendo un'espansione importante²¹ generando nel contempo problemi di legittimità e di tutela dei consumatori.

Non esiste a oggi, malgrado le richieste ribadite da parte della rete delle regioni europee OGM-free, una normativa europea in materia, e del resto le recenti regolazioni generali che avrebbero potuto farvi riferimento – i regolamenti 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari – hanno taciuto. Le regole generali sull'etichettatura – oggi racchiuse nell'art. 7 che, rubricato Pratiche leali d'informazione²², fa esplicito riferimento all'inganno che si esprime attraverso la sottolineatura dell'assenza «di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive» – sono l'unico riferimento disponibile, al di là dell'ambito della responsabilità (civile e penale²³).

Solo alcuni Paesi europei hanno legiferato in materia, fra questi la Francia e la Germania,²⁴ e si fa avanti la possibilità di un intervento normativo significativo negli USA al livello federale, volto a contrastare le iniziative di alcuni Stati federati.

L'interesse per questo tipo di etichettatura peraltro non è limitato ai soggetti privati, come dimostrano alcune normative regionali che hanno istituito

¹⁹ Si aggiungono a queste che fanno uso di sigle, le etichette "narrative" che con una prosa amichevole spiegano la loro scelta di non impiegare prodotti e ingredienti OGM.

²⁰ M. NIOLA, *Homo dieteticus*, cit., p. 15ss.

²¹ I. CARREÑO, P. VERGANO, *Uses and Potential Abuses of "Negative Claims" in the EU: The Urgent Need for Better Regulation*, in EJRR 4/2014, p. 469ss.

²² «1. Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare (...)

c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive». Sulla relazione fra l'art. 7 del reg. 1169/2011 e la disciplina generale delle pratiche commerciali sleali vedi ampiamente S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 130ss.

²³ Vedi in proposito M. BENOZZO, *Alimenti geneticamente modificati*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 172ss.; R. SAIJA, A. TOMMASINI, *La disciplina giuridica dell'etichettatura degli alimenti*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 497ss.

²⁴ Sul tema vedi I. CARREÑO, P. VERGANO, *Uses and Potential Abuses*, cit.

contrassegni per prodotti non geneticamente modificati ed elaborato regole per gli appalti di forniture per le mense pubbliche.

La mancanza di indicazioni normative specifiche favorisce l'uso di indicazioni sulle quali appare difficile, per gli organi di controllo e giurisdizionali, esprimere una valutazione di legittimità.

Come si è detto, l'apposizione di etichette negative si lega alla individuazione delle situazioni di esenzione dall'obbligo di etichettatura previste dal legislatore nel *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003*, che hanno creato uno spazio privo di regole nel quale gli operatori hanno individuato la possibilità di un vantaggio competitivo. L'esenzione per gli alimenti caratterizzati da una contaminazione da materiale OGM entro la soglia dello 0,9%, invece che tradursi in un'assenza di etichetta positiva, ha dato luogo a etichette negative che pongono il problema della legittimità di fronte a una contaminazione presente ma inferiore al limite di legge, nella misura in cui attribuiscono al prodotto "proprietà che non possiede", e suggeriscono che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando molti prodotti alimentari analoghi, privi di qualsivoglia indicazione in etichetta, possiedono caratteristiche identiche. Quanto alla possibilità, sulla base dei *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1829/2003* e *Reg. (CE) 22 settembre 2003, n. 1830/2003*, di non indicare l'utilizzo di mangimi OGM nell'alimentazione degli animali dai quali deriva il prodotto – carne, latte, uova –, questa ha determinato la comparsa di etichette che dichiarano l'utilizzo di mangime non-OGM o OGM-free o che fanno più generico riferimento alla caratteristica non-OGM o OGM-free del prodotto finale, e per le quali si pongono i medesimi dubbi di legittimità già indicati²⁵. Se pure l'iniziativa degli organi dell'amministrazione e degli orga-

²⁵ Occorre dire che nel settore dei prodotti derivati da animali esistono maggiori garanzie per il consumatore e i produttori: la circolare del Mipaf n. 1 del 9 aprile 2003, recante "Ulteriori chiarimenti sulle modalità applicative previste dal *D. M. 30 agosto 2000* . *Reg. (CE) 17 luglio 2000, n. 1760/2000*, Titolo II etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine" interviene sulla materia dell'etichettatura facoltativa delle carni bovine prevedendo la predisposizione, da parte dell'operatore che intenda fornire indicazioni facoltative, di un disciplinare di produzione approvato dagli organi ministeriali al quale potranno aggiungersi forme di certificazione volontaria. Nella stessa direzione si muovono altre normative nazionali come quelle sulla commercializzazione delle uova (*D. M. 4 marzo 2005*) e sulla carne di pollame (*D. M. 29 luglio 2004*). L'interesse della circolare sulle carni bovine è legato però anche, se non soprattutto, alla esplicita considerazione delle indicazioni OGM- FREE /NON OGM delle quali si fornisce una interpretazione: la locuzione OGM-FREE avrebbe il ruolo di indicare prevalentemente una caratteristica del prodotto, mentre l'atra espressione – NON-OGM – farebbe riferimento per lo più al processo di produzione; la prima integrerebbe un concetto "assoluto" che rimanda necessariamente alla non contaminazione del territorio-agroecosistema, della filiera, del prodotto, del processo e delle sementi, ovvero dell'intero percorso del prodotto con l'individuazione dell'origine nelle sementi e nel territorio in cui le sementi vengono col-

nismi di certificazione volontaria hanno sopperito alle lacune della normativa in ordine alla disciplina dell'etichettatura negativa, è continuata la richiesta, da parte di alcuni settori, di una regolamentazione unitaria al livello europeo anche al fine di scongiurare ulteriori occasioni di frammentazione del mercato unico.

Le prospettive aperte prima dalla nuova Raccomandazione sulla coesistenza del 2010 – che consente misure restrittive mirate a commistioni inferiori allo 0,9%, in considerazione della “domanda di mercato” e di specifiche normative nazionali – ed ora dalla Dir.(UE) 412/2015 che consentirà la creazione, oltre che di “vaste aree”, anche di interi Paesi o Regioni OGM-FREE, aprirà certamente la strada a una maggiore presenza sul mercato di etichette negative.

locate e fruttificano; per qualificare un prodotto finito, ma anche una fase della produzione, o la filiera, come OGM-FREE, è necessario che il sistema di rilevazione strumentale che riflette lo stato dell'arte in tema di tecnologie di rilevazione non riscontri la presenza di OGM. La seconda indicazione – NON-OGM – rimanderebbe a un concetto “relativo” secondo il quale il prodotto, il processo o la filiera non contengono OGM nella misura in cui nessun prodotto GM è entrato nel processo di produzione sotto forma di materia prima, semilavorato o microrganismo: appare quindi fondamentale accedere a un meccanismo di tracciabilità sulla base di una serie di procedure che il ministero stesso individua in modo dettagliato. La peculiarità di questo tipo di indicazione rispetto al precedente si evidenzia però soprattutto in ragione del fatto che viene considerata non-OGM l'alimentazione dell'animale nella quale si faccia uso di prodotti che possono rivelare una presenza di materiale GM entro il limite stabilito dalla normativa comunitaria, ovvero di prodotti (mangimi) che rientrano fra quelli per i quali il legislatore ha previsto l'assenza di indicazioni in etichetta. Oggi gli organismi di certificazione adottano una regola analoga per i prodotti destinati all'alimentazione animale ritenendo che il valore aggiunto risieda in questo caso nella provenienza della certificazione da un ente terzo indipendente. Come NON-OGM può essere qualificata anche, secondo gli stessi enti di certificazione, anche la produzione che non utilizza materie prime GM e i prodotti nei quali la presenza involontaria di OGM è al di sotto del limite dello 0,9%, ovvero si attesta sullo 0,1%: in questo caso la certificazione di prodotto accompagna quella di processo richiedendo condizioni più severe rispetto a quelle previste dalla normativa vigente.