

Commenti e Note

Grano e glifosato: quale tutela per l'ambiente ed il consumatore?

Fabio Ratto Trabucco

1.- Il caso del pesticida glifosato nel grano: la disciplina UE ed italiana in materia

Costituisce un dato notorio che l'Italia è prima al mondo per produzione, esportazione e consumo di pasta. La produzione di grano duro, tuttavia, copre solo il 70% del fabbisogno – la maggiore produzione nazionale si concentra in Puglia –, ed è quindi necessario importare dall'estero la restante quota del frumento. La residua percentuale di fabbisogno viene colmata dalle importazioni da Paesi extra Unione europea come il Canada (primo produttore ed esportatore a livello mondiale), il Kazakistan e la Russia, che tipicamente utilizzano il pesticida glifosato in fase di preraccolta.

Il glifosato è un diserbante non selettivo, sintetizzato per la prima volta nei laboratori dell'azienda farmaceutica Cilag AG negli anni Cinquanta del secolo scorso ed introdotto sul mercato a partire dal 1974 ad opera della Monsanto, azienda multinazionale di biotecnologie agrarie poi acquisita dalla tedesca Bayer, che ne ha scoperto l'azione come erbicida ad ampio spettro. In base ad uno studio dell'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IARC), il glifosato è stato inserito nella categoria 2A tra le sostanze potenzialmente cancerogene¹. Inoltre, giova pure ricordare il precedente per cui la società Monsanto è stata condannata dalla Corte d'appello della California, confermando il giudicato di *prime cure*, a risarcire una

coppia di giardinieri che, a causa del loro lavoro, erano stati a contatto con l'erbicida per oltre un trentennio, sviluppando un linfoma non Hodgkin². Tuttavia, con il decreto del Ministero della salute 9 agosto 2016, è stata revocata l'autorizzazione all'impiego del glifosato in preraccolta, per quanto non tutti i Paesi dell'Unione europea lo abbiano bandito, anche perché la Commissione europea ha rinnovato per altri cinque anni l'autorizzazione all'utilizzo in deroga.

Secondo quanto diffuso in data 12 novembre 2015 dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), un gruppo di esperti incaricato della revisione paritetica, formato da scienziati della stessa EFSA e rappresentanti di organismi di valutazione del rischio degli Stati membri dell'UE, ha stabilito una dose acuta di riferimento (DAR) per il glifosato pari a 0,5 mg per chilogrammo di peso corporeo.

A sua volta, la citata IARC, nel 2015, ha classificato il glifosato come un «probabile cancerogeno per l'uomo» e, come tale, lo ha inserito in un gruppo di 66 sostanze a rischio.

In data 16 dicembre 2015, il sito *on line* Euronews evidenziava che: «secondo la classificazione dell'Unione Europea sono almeno 564 le sostanze sospettate di essere pericolose. Per 66 di esse è provato che possano agire come interferenti endocrini e su altre 52 ci sono gravi sospetti», tra cui il glifosato; oltre il 97% dei prodotti alimentari commercializzati nel nostro continente contiene residui di glifosato. Altri studi in Germania avevano già dimostrato, su un campione di 2.009 persone, che il 99,6% presentava residui di glifosato nelle urine; il 75% di queste con una concentrazione almeno 5 volte superiore ai limiti consentiti per l'acqua; il 35% di queste con una concentrazione addirittura superiore tra le 10 e 42 volte. Ancora, la rivista tedesca «Okto-Test» ha rinven-

(¹) Cfr. R. Quintili (cur.), *La vera storia del glifosato*, Novanta, Roma, 2016.

(²) Corte d'appello dello Stato della California, *Pilliod couple vs. Monsanto*, 9 agosto 2021. Cfr. R. Quintili (cur.), *La vera storia del glifosato*, Novanta, Roma, 2016.

to tracce di glifosato oltre che nel latte materno, nel miele e nella birra, in 14 campioni su 20 di farine di frumento, d'avena e pane.

Il glifosato viene ampiamente usato in preraccolta negli Stati Uniti e in Canada nelle coltivazioni di grano duro, per favorirne la maturazione artificiale, con conseguente presenza di residui nel grano raccolto e nelle semole che ne derivano. L'Italia importa grano duro dagli Stati Uniti e dal Canada per la miscelazione e produzione di semole per pasta, pane e altri prodotti da forno.

Secondo dati pubblicati nel 2016, sono state trovate tracce di glifosato, anche se sotto le soglie previste dalla legge, in confezioni di spaghetti di diversi produttori.

Con decreto della Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione del Ministero della salute del 9 agosto 2016 veniva disposta la «revoca di autorizzazioni all'immissione in commercio e modifica delle condizioni d'impiego di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato in attuazione del regolamento di esecuzione (UE) 2016/1313 della Commissione del 1° agosto 2016» e con successivo decreto della stessa Direzione generale del 16 agosto 2016 veniva disposta la «modifica dell'allegato al decreto 9 agosto 2016 recante la revoca di autorizzazioni all'immissione in commercio e modifica delle condizioni d'impiego di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glyphosate in attuazione del regolamento di esecuzione del 1 agosto 2016 (UE) 2016/1313 della Commissione».

Tuttavia, con decreto della stessa Direzione generale del 6 settembre 2016 venivano stabilite «ulteriori revoche di autorizzazioni all'immissione in commercio e modifica delle condizioni d'impiego di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato in attuazione del Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1313 della Commissione del 1° agosto 2016 e modifica dell'allegato 1 del decreto 16 agosto 2016». Nello specifico, ai sensi

dell'art. 1, veniva decretata la revoca dell'autorizzazione all'immissione in commercio ed impiego dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato ed il coformulante ammina di sego polietossilata (n. CAS 61791-26-2) riportati nell'allegato del decreto in parola. Inoltre, la commercializzazione e l'impiego delle scorte giacenti dei prodotti fitosanitari riportati nel citato allegato venivano consentiti, secondo le seguenti modalità: «a) fino al 22 novembre 2016 per la commercializzazione da parte del titolare delle autorizzazioni e la vendita da parte dei rivenditori e/o distributori autorizzati; b) fino al 22 febbraio 2017 per l'impiego da parte degli utilizzatori finali». La commercializzazione e l'impiego delle scorte giacenti dei prodotti fitosanitari riportati nell'allegato venivano consentiti, previa rietichettatura, in conformità all'art. 1, c. 1, decreto direttoriale 9 agosto 2016. A ben vedere si trattava di una limitazione precauzionale in attesa del pronunciamento della *European Chemicals Agency* (ECHA) con sede ad Helsinki sulla tossicità di tale sostanza³.

Con regolamento (UE) 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio nn. 79/117/CEE e 91/414/CEE, sono state poste le basi precauzionali all'uso delle sostanze attive per ogni Stato membro, chiamato a compiere un bilanciamento tra i benefici per la produzione e gli effetti nocivi sulla salute umana, sugli animali e sull'ambiente.

La necessità di un attento bilanciamento dei contrapposti interessi è stata ribadita nel Regolamento di esecuzione (UE) 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate (testo rilevante ai fini del SEE). Nello specifico, al n. 25 dell'allegato al regolamento era indicata la sostanza «glifosato»

⁽³⁾ Cfr. R. Fusco, *Autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso del glifosato*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2016, pp. 45-58.

evidenziando che: «possono essere autorizzati solo gli usi come erbicida». Per l'applicazione dei principi uniformi di cui all'art. 29, par. 6, del regolamento (UE) 1107/2009, si deve tener conto delle conclusioni contenute nel rapporto di riesame sul glifosato, in particolare delle relative appendici I e II, nella versione definitiva elaborata dal comitato fitosanitario permanente il 29 giugno 2001.

Nell'ambito di questa valutazione generale, gli Stati membri devono prestare particolare attenzione alla protezione delle acque sotterranee nelle regioni esposte a rischi, soprattutto in rapporto ad usi non colturali. Dopo l'approvazione del regolamento sono stati pubblicati importanti contributi scientifici che hanno reso evidente il carattere nocivo del glifosato, specie per i neonati ed i bambini. Ad oggi, la letteratura scientifica maggioritaria propende nel ritenere tale sostanza attiva cancerogena o «probabilmente cancerogena» sia per la salute (come dimostrato dalla IARC) che per l'ambiente (come attestato dalla ECHA) e come comprovato dalla recente richiamata sentenza della Corte di San Francisco che ha condannato la Monsanto ad un risarcimento milionario ritenendo provato il nesso causale tra il tumore di un giardiniere e l'uso di diserbante contenente glifosato.

Nonostante debba ritenersi dunque ormai acclarato che il glifosato possa essere una sostanza pericolosa, la Commissione europea, con Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione, del 12 dicembre 2017, ha ritenuto di rinnovare per ulteriori cinque anni l'autorizzazione all'immissione del glifosato nell'ambito territoriale UE⁴. Si badi, non è definitivamente ed unanimemente accertato che il glifosato è una sostanza pericolosa: se così fosse, però, non ci si muoverebbe più nell'ambito di applicazione del principio di precauzione, che trova applicazione quando le pertinenti informazioni scientifiche non

sono sufficienti ad assumere una posizione certa circa l'esistenza o la non esistenza di un rischio. Peraltro, la tematica del quadro normativo eurounitario sui prodotti fitosanitari si connette anche alla comitatologia dell'UE, laddove, in più di alcune occasioni in merito all'adozione soggetta alla procedura dei comitati, la Commissione è stata "obbligata" ad adottare una decisione di autorizzazione in assenza della maggioranza qualificata degli Stati membri che prendessero posizione (a favore o contro) anche nella commissione di ricorso. Questo scenario s'è verificato principalmente per questioni politicamente sensibili, proprio come avviene per le procedure di autorizzazione all'immissione in commercio di OGM o pesticidi. Così, nell'ambito della procedura relativa alla proroga del periodo di approvazione della sostanza attiva glifosato, nel 2016 né il Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi, né il Comitato di appello hanno potuto raccogliere una maggioranza a favore o contro la decisione di approvazione; quindi, la Commissione ha dovuto decidere senza il sostegno degli Stati membri ed ha finito con il rinnovare ancora l'autorizzazione⁵.

Tale ultimo regolamento di rinnovo è stato oggetto di ricorso proposto in data 28 febbraio 2018, presso il Tribunale dell'Unione europea, da parte dell'associazione italiana GranoSalus, che svolge per suo statuto attività di vigilanza, in ambito nazionale e comunitario, tesa a garantire la migliore qualità, anche sotto il profilo sanitario, dei prodotti cerealicoli a tutela di produttori e consumatori.

In particolare l'associazione ha contestato, da un lato, l'illegittimità del regolamento di esecuzione per violazione del principio di precauzione e per elusione delle disposizioni di procedura circa il rinnovo dell'approvazione della sostanza, che si è attestata su studi scientifici di dubbia provenienza non improntati ai principi di indipendenza, obietti-

⁽⁴⁾ Cfr. E. Caliceti, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2-2017, pp. 409-443.

⁽⁵⁾ Cfr. L. Salvi, *Il nodo della comitatologia nell'Unione europea e le prospettive di riforma. Spunti di riflessione attorno al sistema europeo di autorizzazione dei pesticidi e al caso glifosato*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2019, pp. 4-24.

vità e trasparenza, e, dall'altro lato, la mancanza, a monte del regolamento stesso, di approfondimenti istruttori circa l'incidenza dell'uso del glifosato sugli animali, sulle acque sotterranee e sui prodotti destinati al consumo umano, come il pane e l'acqua.

Tuttavia, sia il Tribunale di prima istanza⁶, che la Corte di giustizia UE in sede d'appello⁷, hanno dichiarato irricevibile il sopra indicato gravame opponendo che il regolamento controverso non riguarda direttamente i membri dell'associazione GranoSalus e che il medesimo atto non costituisce un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione.

2.- Il rapporto fra accesso alle informazioni e rinnovo dell'autorizzazione al commercio per il glifosato

Con le decisioni T-716/14 e T-329/17, il Tribunale dell'Unione ha puntualmente ridisegnato l'equilibrio tra segretezza e pubblicità fino ad ora prevalente nel settore dei prodotti fitosanitari⁸. A seguito di nuove ricerche scientifiche che affermavano una correlazione tra glifosato e danni alla salute, l'autorizzazione all'utilizzo del suddetto pesticida è stata quindi concessa dalla Commissione UE solo temporaneamente fino al 2017⁹ ma successivamente ancora rinnovata per un quinquennio. Le decisioni suddette hanno ad oggetto proprio l'equilibrio tra pubblicità e segretezza degli studi scientifici. Nell'accogliere i ricorsi con due decisioni gemelle, obbligando EFSA a divulgare i

documenti richiesti, il Tribunale ha chiarito due profili: la natura assoluta della presunzione di prevalente interesse pubblico alla divulgazione delle informazioni ambientali ed il concetto di informazioni relative alle emissioni nell'ambiente. Le decisioni in esame segnano un deciso arretramento della tutela riconosciuta agli interessi commerciali, attraverso il trattamento confidenziale degli studi prodotti ai fini dell'autorizzazione di sostanze e prodotti fitosanitari, a favore di un più ampio accesso dei cittadini a tali informazioni, in virtù della loro rilevanza ambientale¹⁰.

L'interazione che esiste, da un punto di vista giuridico, tra il principio di precauzione e la scienza è stata ancora affrontata dalla Corte di giustizia UE con due sentenze di fine 2019 sull'uso del glifosato¹¹ e la protezione degli animali ai sensi della Direttiva Habitat del 1992¹². Del resto, si badi che il principio di precauzione costituisce un principio/strumento di natura politica piuttosto che scientifica, il quale implica il contemperamento dell'esigenza di tutela dell'ambiente e della salute con altri interessi (*legitimate factors*). Infatti, come emerge dalla Comunicazione della Commissione europea su lo stesso principio del 2000, la decisione di applicare o meno il principio di precauzione è una decisione politica (e così è tale da sempre), tant'è vero che, proprio in tale Comunicazione, la Commissione europea arriva ad affermare che in taluni casi è persino preferibile non adottare alcuna misura. Il principio informa l'attività delle autorità pubbliche e la Corte di giustizia UE – *mutatis mutandis*, potenzialmente tutti i giudici – potrebbe esaminarne l'applicazione

⁽⁶⁾ Trib. I grado UE, ord. 14 febbraio 2019, in causa T-125/18, *Associazione GranoSalus vs. Commissione*.

⁽⁷⁾ Corte Giust., 28 ottobre 2020, in causa C-313/19, *Associazione GranoSalus vs. Commissione*.

⁽⁸⁾ Trib. I grado UE, 7 marzo 2019, in causa T-716/14, *Tweedale vs. Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)* e Trib. I grado UE, 7 marzo 2019, in causa T-329/17, *Hautala et al. vs. Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*. Cfr. A. Monica, *Ambiente (glifosato - ambiente e diritto all'informazione (Convenzione di Aarhus) - accesso ai documenti - interesse pubblico prevalente - valutazione scientifica)*. Nota a sent. Trib. UE sez. VIII 7 marzo 2019 (causa T-716/14), in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2-2019, pp. 323-326.

⁽⁹⁾ Cfr. E. Bozzini, *Pesticide Policy and Politics in the European Union Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.

⁽¹⁰⁾ Cfr. M. Morvillo, *Il glifosato davanti al Tribunale Ue: più trasparenza nell'autorizzazione dei pesticidi*, in *Quad. cost.*, 3-2019, pp. 706-709.

⁽¹¹⁾ Corte Giust., 1° ottobre 2019, in causa C-616/17, *Blaise ed altri*. Cfr. D. Bevilacqua, *La regolazione dei prodotti fitosanitari e il precautionary test*, in *Giorn. dir. amm.*, 1-2020, 69-76.

⁽¹²⁾ Corte Giust., 10 ottobre 2019, in causa C-674/17, *Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu*.

attraverso la lentezza della “ragionevolezza” dei provvedimenti adottati dalle autorità competenti¹³. La tematica in esame è poi intimamente connessa anche alla struttura istituzionale dell’EFSA ed alle sue modalità operative, alla luce del modello a suo tempo utilizzato per l’analisi dei rischi. L’esperienza emersa nel corso degli anni ha infatti evidenziato la necessità d’incrementare la trasparenza dell’attività dell’Agenzia europea per la sicurezza alimentare con sede a Parma, di assicurare migliore affidabilità alle sue azioni, mediante un maggiore coinvolgimento degli Stati, una più ampia e trasparente utilizzazione della ricerca scientifica ed una più adeguata comunicazione dei rischi ai cittadini europei che fruiscono del sistema relativo alla sicurezza alimentare. OGM e glifosato hanno costituito una forte prova per l’Agenzia e le soluzioni procedurali adottate presentano pur sempre limiti come attestato dai sopra richiamati interventi del Tribunale UE nel dilemma del rapporto tra trasparenza e sostenibilità dell’analisi del rischio nella filiera alimentare¹⁴.

In materia non si può dimenticare che gioca un ruolo di rilievo il c.d. Regolamento sulla trasparenza, che ha introdotto importanti cambiamenti circa le modalità operative dell’EFSA¹⁵. Scopo del Regolamento (UE) 2019/1381, divenuto applicabile dal 27 marzo 2021, è quello di aumentare la trasparenza della valutazione del rischio nella catena alimentare. Rafforzare l’affidabilità, l’obiettività e l’indipendenza degli studi scientifici sottoposti all’EFSA e potenziare la *governance* della medesima al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine dell’Autorità, sono aspetti centrali di questo Regolamento.

Al considerando n. 27 del predetto regolamento si richiama proprio la vicenda del glifosato laddove l’iniziativa dei cittadini europei dal titolo «Vietare il glifosato e proteggere le persone e l’ambiente dai pesticidi tossici» ha ribadito ancora una volta i timori di scarsa trasparenza a proposito degli studi commissionati dall’industria e presentati in vista delle procedure di autorizzazione onde legittimare una serie di interventi sul generale Regolamento (CE) 178/2002 e su altre normative in ambiti più specifici.

A tal fine L’EFSA ha pubblicato le «Disposizioni pratiche sul trattamento delle richieste di accesso ai documenti» detenuti dall’Autorità europea e, al fine d’offrire un ulteriore sostegno agli *stakeholder*, ha prodotto anche guide animate e svolto una serie di sessioni di formazione e coinvolgimento.

Infine, come non dimenticare la *Farm to Fork (F2F) Strategy* dell’UE che, tra l’altro, pone tra gli ambiziosi obiettivi la riduzione dell’uso dei pesticidi del 50% entro il 2030. L’obiettivo del movimento sociale *farm-to-table* è infatti promuovere il servizio di cibo locale nella ristorazione, preferibilmente attraverso l’acquisizione diretta dal produttore locale e dunque a chilometro zero. L’aspetto più rilevante è costituito dal fatto che è la prima volta che la Commissione UE adotta un piano decennale teso a delineare una politica alimentare che abbraccia l’intera filiera alimentare, dalla produzione al consumo, tralasciando la distribuzione. Ogni Stato membro dell’UE dovrà seguirla, adottando norme a livello nazionale che consentano di contribuire a raggiungere gli obiettivi stabiliti dall’UE. I Paesi membri godranno di eventuali misure di sostegno aggiuntive nel corso dell’im-

⁽¹³⁾ Cfr. S. De Vido, *Science, precautionary principle and the law in two recent judgements of the Court of Justice of the European Union on glyphosate and hunting management*, in *DPCE online*, 2-2020, pp. 1319-1343.

⁽¹⁴⁾ Cfr. A. Jannarelli, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. 1381 del 2019*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2019, pp. 12-31.

⁽¹⁵⁾ Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell’analisi del rischio dell’Unione nella filiera alimentare, e che modifica i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 1829/2003, (CE) n. 1831/2003, (CE) n. 2065/2003, (CE) n. 1935/2004, (CE) n. 1331/2008, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 2015/2283 e la direttiva n. 2001/18/CE. Il cd. Regolamento sulla trasparenza è stato elaborato in risposta a un’iniziativa dei cittadini europei sui pesticidi e ai risultati della revisione, completata a gennaio 2018, del Regolamento recante la legislazione alimentare generale n. 178/2002. Cfr. A. Germanò, *La trasparenza nella comunicazione del rischio: il Reg. 2019/1381*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2019, pp. 102-105.

plementazione della strategia.

3.- *La necessitata prevalenza del principio di precauzione in sede di autorizzazione al commercio di glifosato*

A livello nazionale, i precedenti Governi Conte I e II al pari dell'esecutivo di "salvezza nazionale" Draghi, hanno dimostrato un'assoluta indifferenza rispetto al rinnovo dell'autorizzazione della sostanza attiva glifosato, non intervenendo in alcun modo nel procedimento di approvazione del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 e limitandosi unicamente a recepirne gli effetti con il comunicato della Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione del 19 dicembre 2017, senza però adottare alcuna misura precauzionale pur indicata nelle prescrizioni di cui allegato I del regolamento di esecuzione. D'altra parte il rinnovo della sostanza attiva potrebbe comportare gravi ricadute in ordine al regime della concorrenza nel mercato UE, e dunque anche in Italia, e pare comunque in netto contrasto con gli indirizzi di cui al regolamento (UE) 1305/2013, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2017/2393, che, mediante i programmi di sviluppo rurale (PSR) e le relative erogazioni con fondi comunitari, è volto a indurre gli agricoltori della UE, e dunque italiani, ad adottare modalità produttive di eccellenza e di carattere biologico, che mal si conciliano con l'utilizzo di erbicidi. Ai sensi dell'art. 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'. In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non

economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

Secondo la Commissione europea, il principio di precauzione può essere invocato quando «un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione». Tale principio andrebbe applicato anche nel caso del glifosato, in nome della tutela della salute pubblica, vietando definitivamente ed in maniera permanente la produzione, la commercializzazione e l'uso di tutti i prodotti fitosanitari a base dell'erbicida. Nella comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, con specifico riferimento all'onere della prova, è stabilito che: «le regole esistenti nella legislazione comunitaria e in quella di numerosi paesi terzi applicano il principio dell'autorizzazione preventiva (elenco positivo) prima dell'immissione sul mercato di alcuni tipi di prodotti, quali le medicine, gli antiparassitari o gli additivi alimentari». Ciò costituisce già un modo di applicare il principio di precauzione spostando la responsabilità della produzione delle prove scientifiche. È questo il caso in particolare delle sostanze ritenute a priori pericolose o che possono essere potenzialmente pericolose ad un certo livello d'assorbimento. In questo caso il legislatore, per precauzione, ha previsto l'inversione dell'onere della prova, stabilendo che tali sostanze siano considerate come pericolose finché non sia dimostrato il contrario. Spetta quindi alle imprese realizzare i lavori scientifici necessari per la valutazione del rischio.

Finché il livello di rischio per la salute e per l'ambiente non può essere valutato con sufficiente certezza, il legislatore non può legittimamente autorizzare l'utilizzazione della sostanza, salvo in casi eccezionali per effettuare prove. In altri casi,

nei quali non è prevista una simile procedura di autorizzazione preventiva, può spettare all'utilizzatore, persona privata, associazione di consumatori o di cittadini o al potere pubblico, di dimostrare la natura di un pericolo ed il livello di rischio di un prodotto o di un procedimento.

Peraltro, ad inizio 2019 la Corte d'appello amministrativa di Lione, confermando il giudicato di primo grado, ha revocato l'autorizzazione concessa al Roundup Pro 360, a base di glifosato, evocando un "principio di precauzione". Il prodotto presenta, infatti, «rischi ambientali suscettibili di nuocere in modo grave alla salute umana». È con questa motivazione che il citato tribunale amministrativo francese ha deciso di annullare l'autorizzazione alla commercializzazione del Roundup Pro 360, diserbante a base di glifosato prodotto dalla Monsanto (ormai di proprietà della Bayer), per «Errore di valutazione: il glifosato è potenzialmente cancerogeno». I giudici hanno ritenuto che l'Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare, ambientale e del lavoro (ANSES) abbia «commesso un errore di valutazione in materia di principio di precauzione» quando nel marzo del 2017 concesse il proprio via libera all'uso del prodotto¹⁶. Il tribunale lionese ha, in questo senso, citato le conclusioni alle quali è giunto il Centro internazionale di ricerca sul cancro (CIRC) dopo aver esaminato il caso del glifosato¹⁷.

Infine, un altro aspetto di rilievo per la tutela della salute del consumatore è che il grano importato è spesso raccolto umido per cui sviluppa alti livelli di micotossine, la cui presenza negli alimenti è disciplinata dal cd. regolamento «contaminanti», e cioè il regolamento (UE) 1881 del 2006. Nel grano duro, la micotossina maggiormente presente è il deossinivalenolo (DON), ammessa con il limite di 1750 ppb, e se il grano duro canadese

ha contenuti di Don di oltre 1000 ppb, quello prodotto nell'Italia meridionale non supera le 100 ppb. Tuttavia, con la modifica del regolamento «contaminanti» e con l'abbassamento della quantità massima di DON, si consente ai nostri produttori di soddisfare il fabbisogno di grano ad un prezzo remunerativo e di tutelare la salute dei consumatori.

Il grano proveniente da Paesi terzi, una volta entrato in un porto di un Paese dell'Unione europea, in seguito ai controlli sanitari e allo sdoganamento, non subisce, di norma, ulteriori controlli per poter essere trasformato e messo in commercio nel nostro Paese, data l'unione doganale di cui all'art. 30 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Inoltre, in base all'art. 36 del medesimo Trattato, il generale divieto di restrizioni alla merce proveniente da Paesi UE, incontra il limite della tutela della salute ed è quindi possibile porre limiti alla introduzione di prodotti provenienti da altri Paesi dell'Unione europea se questi, non nascondendo discriminazioni dissimulate, danneggiano la salute dei cittadini.

In questo quadro, apparentemente fosco dell'utilizzo di glifosato nella coltivazione del frumento e conseguente presenza di residui del medesimo anche a fronte di mera contaminazione del cereale¹⁸, appare evidente come i Governi, italiano ed eurounitario, debbano assumere iniziative per attivare i controlli sul grano proveniente da altri Stati membri, anche al fine di predisporre, se necessario, le restrizioni all'importazione di cui all'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, nel rispetto del principio di precauzione, con riferimento al grano trasformato. A ciò s'aggiunga l'ineluttabile istituzione di un sistema di controlli sistematici nelle aziende al fine di escludere che la semola contenga i conta-

⁽¹⁶⁾ Corte d'appello amministrativa di Lione, *CRIIGEN NGO's vs. ANSES, Bayer*, 29 giugno 2021.

⁽¹⁷⁾ Secondo cui il glifosato dovrebbe «essere considerato come una sostanza dal potenziale cancerogeno per l'essere umano».

⁽¹⁸⁾ Sulla disciplina dei contaminanti, cfr.: A. Punt, D. Wahidin, B.M.J. van der Meulen, *Contaminants and restricted substances*, in *EU food Law Handbook*, a cura di B.M.J. van der Meulen, B.F.W. Wernaart, Wageningen academic, Wageningen, 2020, pp. 295-307; S. Masini, *Introduzione alla disciplina di residui e contaminanti*, in *Dir. giur. agr., alim. amb.*, 7/8-2014, pp. 649-659; A. Sciaudone, *I contaminanti negli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 3-2014, pp. 247-272.

minanti sopra descritti, estremamente dannosi per la salute umana¹⁹.

Neppure esaustiva appare la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla trasparenza ed alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare²⁰ che segue la presentazione di un'iniziativa da parte dei cittadini europei, basata sulla preoccupazione relativa a possibili effetti nocivi sulla salute e sull'ambiente derivanti dall'utilizzo del glifosato, principio attivo contenuto in diversi pesticidi utilizzati in agricoltura²¹.

Particolarmente, appaiono necessari interventi governativi, quantomeno a livello nazionale italiano, tesi a sospendere gli effetti del comunicato del Ministero della salute del 19 dicembre 2017 con cui s'è passivamente recepito il rinnovo della sostanza attiva glifosato per un quinquennio e ad assumere ogni idonea iniziativa in sede europea per promuovere la revisione delle decisioni assunte in merito all'utilizzo del glifosato con regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione del 12 dicembre 2017. Inoltre, risulterebbe opportuno promuovere, anche mediante lo strumento della decretazione di urgenza, degli interventi normativi finalizzati a vietare l'utilizzo e la presenza *tout court* della ridetta pernicioso sostanza attiva glifosato negli alimenti.

Del resto, risulta significativo che la giurisprudenza amministrativa italiana abbia ritenuto legittime le limitazioni comunali sull'utilizzo di trattamenti fitosanitari in agricoltura²² stante l'applicabilità del

principio di precauzione ed il necessitato rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza²³. D'altro canto, come non invocare l'intensificazione massima delle attività di controllo e monitoraggio, con specifico riferimento al traffico commerciale ed alle connesse operazioni, in tutte le infrastrutture portuali italiane, in particolare nei porti della Puglia e della Sicilia ove sbarcano navi contenenti grano duro proveniente dagli Stati Uniti e dal Canada, con lo scopo di garantire la sicurezza alimentare, ambientale e sanitaria come denunciato in svariati atti di sindacato ispettivo parlamentare nel corso della XVIII legislatura²⁴. La posizione del legislatore nazionale appare però del tutto sorda a tali esigenze come conferma il rigetto d'apposito ordine del giorno parlamentare teso ad impegnare l'esecutivo sul tema glifosato, sia in punto d'agenda politica degli interventi normativi finalizzati a vietare l'utilizzo della sostanza attiva glifosato negli alimenti, che ai fini dell'intensificazione delle attività di controllo e monitoraggio in tutte le infrastrutture portuali italiane dove sbarcano navi contenenti grano duro estero con residui di glifosato²⁵. Del resto, il tema si connette con la più ampia esigenza di adottare tutte le necessarie misure di precauzione sul territorio nazionale volte a proteggere la sanità pubblica nonché la salubrità dell'ambiente, con specifico riferimento alla tutela delle acque, della flora e della fauna, il che chiama in causa anche le competenze delle autorità comunali e sanitarie locali onde disporre controlli sul frumento in arrivo dal-

(¹⁹) Cfr. C. Musciacchio, *Accesso alla giustizia, trasparenza delle informazioni e tutela della salute dei cittadini nelle procedure di autorizzazione per l'utilizzo della sostanza attiva glifosato*, in *Riv. dir. agr.*, 1-2021, pp. 66-84.

(²⁰) Com (2018) 179.

(²¹) Cfr. L. Costantino, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, in *Riv. dir. agr.*, 1-2019, pp. 115-136.

(²²) Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2013, n. 1281.

(²³) Cfr. S. Rosolen, *Legittime le limitazioni all'utilizzo di trattamenti fitosanitari da parte dei Comuni*, in *Dir. e giur. agr., alim. amb.*, 4-2013, pp. 248-251.

(²⁴) Interrogazione a risposta orale n. 3/01208 presentata il 29 ottobre 2019 d'iniziativa Naturale; interrogazioni a risposta scritta n. 4/03446, presentata il 13 maggio 2020, d'iniziativa De Bonis e altri, n. 4/02355, presentata il 22 ottobre 2019, d'iniziativa De Bonis e altri, n. 4/02048, presentata il 31 luglio 2019, d'iniziativa De Bonis e altri e n. 4/00581, presentata il 20 settembre 2018, d'iniziativa De Bonis e altri.

(²⁵) Ordine del giorno in Commissione n. 0/01249/035/09 presentato il 7 maggio 2019 d'iniziativa De Bonis.

l'estero e movimentato nel nostro Paese.

ABSTRACT

Il contributo analizza la tematica dei residui del glifosato nel grano alla luce delle evidenze scientifiche che ne attestano la natura di fattore cancerogeno e dei precedenti giurisprudenziali californiani e francesi, in tema di risarcimento per i soggetti esposti nonché di autorizzazione al commercio. La presente riflessione ruota intorno al rischio ed alla sua esaustiva valutazione, passando attraverso l'analisi del principio di precauzione, le competenze dell'EFSA, la riservatezza delle infor-

mazioni tra segreto industriale e trasparenza per il cittadino.

The paper analyzes the issue of glyphosate residues in wheat based on scientific evidence attesting the carcinogenic factor presence and focuses on the Californian and French case laws, in terms of compensation for exposed subjects as well as marketing authorization. This reflection revolves around risk and its comprehensive assessment, passing through an analysis of the precautionary principle, EFSA's competences, and the confidentiality of information between industrial secrecy and transparency for the citizen.

□