Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 settembre 2017*

«Rinvio pregiudiziale – Agricoltura – Alimenti e mangimi geneticamente modificati – Misure di emergenza – Misura nazionale diretta a vietare la coltivazione del mais geneticamente modificato MON 810 – Mantenimento o rinnovo della misura – Regolamento (CE) n. 1829/2003 – Articolo 34 – Regolamento (CE) n. 178/2002 – Articoli 53 e 54 – Presupposti d'applicazione – Principio di precauzione»

Nella causa C-111/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale di Udine (Italia), con decisione del 10 dicembre 2015, pervenuta in cancelleria il 24 febbraio 2016, nel procedimento penale a carico di

Giorgio Fidenato,

Leandro Taboga,

Luciano Taboga,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen (relatore), presidente di sezione, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan e D. Šváby, giudici,

avvocato generale: M. Bobek

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 febbraio 2017,

considerate le osservazioni presentate:

– per G. Fidenato, Leandro e Luciano Taboga, da F. Longo, avvocato;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;

– per il governo ellenico, da G. Kanellopoulos e D. Ntourntoureka, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da C. Zadra, K. Herbout-Borczak e C. Valero, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 marzo 2017,

* Lingua processuale: l'italiano.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (GU 2003, L 268, pag. 1), nonché degli articoli 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 (GU 2002, L 31, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale a carico del sig. Giorgio Fidenato e dei sigg. Leandro e Luciano Taboga, accusati di avere messo a coltura la varietà di mais geneticamente modificato MON 810, in violazione della normativa nazionale che vieta tale coltivazione.

Contesto normativo

Regolamento n. 1829/2003

3 I considerando da 1 a 3 del regolamento n. 1829/2003 sono così formulati:

«(1) La libera circolazione degli alimenti e dei mangimi sicuri e sani costituisce un aspetto essenziale del mercato interno e contribuisce in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici.

(2) Nell'attuazione delle politiche comunitarie dovrebbe essere garantito un elevato livello di tutela della vita e della salute umana.

(3) Al fine di proteggere la salute umana e animale, gli alimenti e i mangimi che contengono organismi geneticamente modificati o sono costituiti o prodotti a partire da tali organismi (...) dovrebbero essere sottoposti a una valutazione della sicurezza tramite una procedura comunitaria prima di essere immessi sul mercato comunitario».

4 Ai sensi dell'articolo 1, lettere a) e b), di tale regolamento, quest'ultimo ha in particolare l'obiettivo, conformemente ai principi generali stabiliti dal regolamento n. 178/2002, di fornire la base per garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti e mangimi geneticamente modificati, garantendo nel contempo l'efficace funzionamento del mercato interno nonché di istituire procedure comunitarie per l'autorizzazione e la vigilanza degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati.

5 L'articolo 34 di detto regolamento, intitolato «Misure d'emergenza», così dispone:

«Quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente (...), sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento [n. 178/2002]».

Regolamento n. 178/2002

6 I considerando 20 e 21 del regolamento n. 178/2002 sono così formulati:

«(20) Per garantire la tutela della salute nella Comunità ci si è avvalsi del principio di precauzione, creando ostacoli alla libera circolazione degli alimenti e dei mangimi. È pertanto necessario adottare una base uniforme in tutta la Comunità per l'uso di tale principio.

(21) Nei casi specifici in cui vi è un rischio per la vita o per la salute, ma permane una situazione di incertezza sul piano scientifico, il principio di precauzione costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità».

7 Ai sensi dell'articolo 6 di tale regolamento:

«1. Ai fini del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio, tranne quando ciò non sia confacente alle circostanze o alla natura del provvedimento.

2. La valutazione del rischio si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente.

3. La gestione del rischio tiene conto dei risultati della valutazione del rischio, e in particolare dei pareri dell'Autorità [europea per la sicurezza alimentare] di cui all'articolo 22, nonché di altri aspetti, se pertinenti, e del principio di precauzione laddove sussistano le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, allo scopo di raggiungere gli obiettivi generali in materia di legislazione alimentare di cui all'articolo 5».

8 L'articolo 7 di tale regolamento, intitolato «Principio di precauzione», così dispone:

«1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente».

9 L'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, rubricato «Misure urgenti per alimenti e mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo», è formulato nei termini seguenti:

«1. Quando sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente che non possa essere adeguatamente affrontato mediante misure adottate dallo Stato membro o dagli

Stati membri interessati, la Commissione, agendo di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2, adotta immediatamente, in funzione della gravità della situazione, una o alcune delle seguenti misure:

a) nel caso di alimenti o mangimi di origine comunitaria:
   i) sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzazione dell'alimento in questione;
   ii) sospensione dell'immissione sul mercato o dell'utilizzo del mangime in questione;
   iii) determinazione di condizioni particolari per l'alimento o il mangime in questione;
   iv) qualsiasi altra misura provvisoria adeguata;

b) nel caso di alimenti o mangimi importati da un paese terzo:
   i) sospensione delle importazioni dell'alimento o del mangime in questione da tutto il paese terzo interessato o da parte del suo territorio ed eventualmente dal paese terzo di transito;
   ii) determinazione di condizioni particolari per l'alimento o il mangime in questione in provenienza da tutto il paese terzo interessato o da parte del suo territorio;
   iii) qualsiasi altra misura provvisoria adeguata.

2. Tuttavia, in casi urgenti, la Commissione può adottare in via provvisoria le misure di cui al paragrafo 1, previa consultazione dello Stato membro o degli Stati membri interessati e dopo averne informato gli altri Stati membri.

(...)».

10 L'articolo 54 di tale regolamento, rubricato «Altre misure urgenti», così prevede:

«1. Qualora uno Stato membro informi ufficialmente la Commissione circa la necessità di adottare misure urgenti e qualora la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione.

2. Entro dieci giorni lavorativi, la Commissione sottopone la questione al [comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali] ai fini della proroga, modificazione od abrogazione delle misure cautelari provvisorie nazionali.

3. Lo Stato membro può lasciare in vigore le proprie misure cautelari provvisorie fino all'adozione delle misure comunitarie».

11 Ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, di detto regolamento:

«La Commissione è assistita da un comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, (...) composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. [Tale] comitato è articolato in sezioni destinate a trattare tutte le questioni pertinenti».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 Con decisione del 22 aprile 1998, concernente l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (Zea mays L. Linea MON 810) a norma della direttiva 90/220/CEE del Consiglio (GU 1998, L 131, pag. 32), la Commissione ha autorizzato l'immissione in commercio del mais MON 810.

13 L'11 aprile 2013 il governo italiano ha chiesto alla Commissione di adottare, secondo la procedura prevista all'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, le misure d'emergenza di cui all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 dirette a vietare la coltivazione di tale mais. A fondamento della sua

domanda, tale governo ha prodotto studi scientifici realizzati dal Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) e dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

14 Nella sua risposta in data 17 maggio 2013, la Commissione ha affermato che, dopo avere effettuato una valutazione preliminare degli elementi che le erano stati sottoposti, riteneva che non fosse accertata l'urgenza di adottare misure ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002.

15 Tuttavia, al fine di procedere a un'analisi più approfondita degli elementi scientifici forniti da tale Stato membro, il 29 maggio 2013 la Commissione ha chiesto all'Autorità europea per la sicurezza alimentare di valutare tali elementi di prova entro la fine del mese di settembre 2013.

16 Con un decreto del 12 luglio 2013, Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, concernente la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810 (GURI n. 187, del 10 agosto 2013), il governo italiano ha vietato la coltivazione della varietà MON 810 di mais geneticamente modificato.

17 Il 24 settembre 2013 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha emesso l'opinione scientifica n. 3371, nella quale si afferma che il gruppo di lavoro sugli organismi geneticamente modificati (in prosieguo: gli «OGM») non aveva identificato, nella documentazione fornita dal governo italiano a supporto delle misure di emergenza relative al mais MON 810, alcuna nuova evidenza basata sulla scienza che giustificasse le misure di emergenza richieste. Di conseguenza, tale gruppo ha considerato che le sue precedenti conclusioni sulla valutazione del rischio relativo al mais MON 810 rimanevano applicabili.

18 Dal fascicolo presentato alla Corte e dalle precisazioni fornite dalla Commissione in udienza risulta che quest'ultima ha informato il comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali della notifica, da parte del governo italiano, delle misure cautelari provvisorie adottate da quest'ultimo, senza tuttavia sottoporle un progetto di decisione ai fini della proroga, modificazione o abrogazione delle misure cautelari provvisorie nazionali, conformemente all'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 178/2002.

19 In tale contesto, il sig. Fidenato e i sigg. Leandro e Luciano Taboga sono imputati dinanzi al Tribunale di Udine (Italia) per avere messo a coltura, in data non specificata, una varietà di mais geneticamente modificato, ossia la varietà MON 810, in violazione della normativa nazionale.

20 Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Udine ha emesso, in data non precisata, un decreto penale di condanna contro gli interessati.

21 Questi ultimi hanno proposto opposizione avverso tale decreto eccependo l'illegittimità della normativa nazionale sul fondamento della quale esso è stato adottato, per il motivo che tale normativa viola l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 nonché gli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002.

22 In tali circostanze, il Tribunale di Udine ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, ai sensi del 1° comma dell'[articolo 54, paragrafo 1], del [regolamento] n. 178/2002, la Commissione è obbligata qualora venga sollecitata da uno Stato membro, anche se valuta che non sussistano, per determinati alimenti o mangimi, motivi di rischio grave e manifesto per la salute umana, animale e dell'ambiente, ad adottare delle misure di emergenza ai sensi dell'[articolo] 53 del [regolamento] n. 178/2002.

2) Se, qualora la Commissione comunichi allo Stato membro sollecitante la sua valutazione contraria alle richieste dello stesso, valutazione che concettualmente inibisce la necessità di adottare misure di emergenza e per tale motivo non adotta le misure di emergenza ai sensi dell'[articolo] 34 del [regolamento] n. 1829/2003 richieste dallo stesso Stato membro, lo Stato membro sollecitante è autorizzato, ai sensi dell'[articolo 53] del [regolamento] n. 178/2002, ad adottare misure di emergenza provvisorie.

3) Se considerazioni legate al principio di precauzione che esulino da parametri di rischio grave e manifesto per la salute dell'uomo, animale o per l'ambiente nell'utilizzo di un alimento o mangime, possano giustificare l'adozione di misure di emergenza provvisorie da parte di uno Stato membro ai sensi dell'[articolo] 34 del [regolamento] n. 1829/2003.

4) Se è chiaro e manifesto che la Commissione europea ha valutato che non esistono le condizioni sostanziali per adottare misure di emergenza per un alimento o un mangime, confermate poi in seguito da Opinione scientifica dell'[Autorità europea per la sicurezza alimentare], e tali valutazioni sono state trasmesse allo Stato membro sollecitante in forma scritta, lo Stato membro può continuare a mantenere vigenti le sue misure provvisorie di emergenza e/o rinnovare la vigenza di tali misure di emergenza provvisorie, qualora sia esaurito il periodo provvisorio per cui erano state poste».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

23 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con l'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, debba essere interpretato nel senso che la Commissione è tenuta ad adottare misure di emergenza, ai sensi di quest'ultimo articolo, qualora uno Stato membro la informi ufficialmente, in conformità all'articolo 54, paragrafo 1, di quest'ultimo regolamento, circa la necessità di adottare tali misure, quando non sia manifesto che un prodotto autorizzato dal regolamento n. 1829/2003 o conformemente allo stesso può presentare un rischio grave per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente.

24 I regolamenti nn. 1829/2003 e 178/2002 sono entrambi volti, in particolare, ad assicurare, per quanto concerne gli alimenti, un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno.

25 Inoltre, come risulta dal considerando 1 del regolamento n. 1829/2003, sebbene la libera circolazione degli alimenti e dei mangimi sicuri e sani costituisca un aspetto essenziale del mercato interno, un divieto o una limitazione della coltivazione di OGM autorizzati ai sensi del regolamento n. 1829/2003 e iscritti nel catalogo comune in attuazione della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole (GU 2002, L 193, pag. 1) possono essere decisi da uno Stato membro nei casi espressamente previsti dal diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, punti 63 e 70).

26 Nel novero di tali eccezioni rientrano, in particolare, le misure adottate in applicazione dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

27 Come risulta dal tenore dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, quando sia manifesto che prodotti autorizzati da tale regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002. A tale

proposito si deve ricordare che l'articolo 53 del regolamento n. 178/2002 riguarda le misure urgenti che possono essere adottate dalla Commissione, mentre l'adozione di siffatte misure da parte degli Stati membri è disciplinata dall'articolo 54 di detto regolamento.

28 Di conseguenza, qualora non sia accertato che un prodotto autorizzato dal regolamento n. 1829/2003 o conformemente allo stesso può manifestamente comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, la Commissione non è tenuta, in applicazione dell'articolo 34 di tale regolamento, in combinato disposto con l'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, ad adottare misure di emergenza, ai sensi di tali articoli.

29 La circostanza che l'adozione di tali misure sia stata richiesta da uno Stato membro non incide sul potere discrezionale di cui dispone la Commissione a tale riguardo.

30 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con l'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che la Commissione non è tenuta ad adottare misure di emergenza, ai sensi di quest'ultimo articolo, qualora uno Stato membro la informi ufficialmente, in conformità all'articolo 54, paragrafo 1, di quest'ultimo regolamento, circa la necessità di adottare tali misure, quando non sia manifesto che un prodotto autorizzato dal regolamento n. 1829/2003 o conformemente allo stesso può presentare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente.

Sulle questioni seconda e quarta

31 Con le questioni seconda e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con l'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro, dopo avere informato ufficialmente la Commissione circa la necessità di ricorrere a misure di emergenza, e qualora quest'ultima non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, può, da un lato, adottare tali misure a livello nazionale, e, dall'altro, mantenerle in vigore o rinnovarle, finché la Commissione non abbia adottato, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 2, di quest'ultimo regolamento, una decisione che ne imponga la proroga, modificazione o abrogazione.

32 In proposito si deve ricordare che l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 autorizza uno Stato membro ad adottare misure di emergenza ai sensi di tale articolo, purché vengano rispettate, oltre alle condizioni sostanziali indicate in tale articolo, le condizioni procedurali previste all'articolo 54 del regolamento n. 178/2002 (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a., da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punti da 66 a 69).

33 Ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 1, di tale regolamento, qualora uno Stato membro informi ufficialmente la Commissione circa la necessità di adottare misure urgenti e qualora la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53 del richiamato regolamento, tale Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie.

34 Le condizioni procedurali sono precisate al paragrafo 1 del citato articolo 54, che impone agli Stati membri, da una parte, di informare «ufficialmente» la Commissione circa la necessità di adottare misure urgenti e, dall'altra, qualora la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53, di informare «immediatamente» la Commissione e gli altri Stati membri in merito alle misure cautelari provvisorie nazionali che sono state adottate. Pertanto, alla luce del carattere di urgenza dell'intervento dello Stato membro interessato e dello scopo di tutela della salute perseguito dal regolamento n. 1829/2003, l'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che impone che l'informazione della Commissione in esso prevista intervenga,

in caso di urgenza, non oltre il momento dell'adozione delle misure urgenti da parte dello Stato membro interessato (sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a., da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punto 73).

35 L'articolo 54, paragrafo 3, del regolamento n. 178/2002 prevede peraltro che le misure urgenti adottate dagli Stati membri possano essere lasciate in vigore fino all'adozione delle misure dell'Unione europea.

36 La menzione, in tale articolo, del mantenimento in vigore di tali misure deve essere intesa nel senso che ricomprende anche il rinnovo di dette misure laddove esse siano state adottate temporaneamente. Infatti, da un lato, da tale regolamento non risulta che il legislatore dell'Unione abbia inteso limitare gli strumenti attraverso i quali lo Stato membro interessato è autorizzato a mantenere in vigore le misure adottate e, dall'altro, un'interpretazione opposta sarebbe tale da costituire un ostacolo alla gestione del rischio che gli alimenti o i mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo possono comportare per la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente.

37 Tuttavia, come sottolineato dalla Corte al punto 78 della sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), alla luce dell'economia del sistema previsto dal regolamento n. 1829/2003 e del suo obiettivo di evitare artificiali disparità nell'affrontare un rischio grave, la valutazione e la gestione di un rischio grave e manifesto competono, in ultima istanza, esclusivamente alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea, sotto il controllo del giudice dell'Unione.

38 Ne risulta che, nella fase dell'adozione e dell'attuazione da parte degli Stati membri delle misure di emergenza di cui all'articolo 34 del regolamento 1829/2003, fintantoché non sia stata adottata alcuna decisione al riguardo a livello dell'Unione, i giudici nazionali chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di tali misure nazionali sono competenti a valutare la legittimità di tali misure alla luce delle condizioni sostanziali previste dal citato articolo 34 e di quelle procedurali di cui all'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, e l'uniformità del diritto dell'Unione può essere garantita dalla Corte nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale, in quanto un giudice nazionale, quando nutre dubbi in merito all'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione, può o deve, conformemente all'articolo 267, secondo e terzo comma, TFUE, deferire una questione pregiudiziale alla Corte (sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a., da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punto 79 e giurisprudenza citata).

39 A tale proposito va rilevato che dalle osservazioni scritte presentate alla Corte dalla Commissione risulta che a livello dell'Unione non è stata adottata nessuna decisione, contrariamente a quanto disposto dall'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 178/2002, al fine di prorogare, modificare o abrogare detta misura cautelare provvisoria nazionale.

40 Orbene, da tale disposizione risulta che, entro dieci giorni lavorativi, la Commissione sottopone la questione al comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, istituito dall'articolo 58, paragrafo 1, di tale regolamento, secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2, del predetto regolamento, ai fini della proroga, modificazione o abrogazione delle misure cautelari provvisorie nazionali.

41 Per contro, quando la Commissione ha adito il comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali ed è stata adottata una decisione a livello dell'Unione, le valutazioni di fatto e di diritto relative a tale fattispecie, contenute in una tale decisione, vincolano tutti gli organi dello Stato membro destinatario di quest'ultima, conformemente all'articolo 288 TFUE, ivi compresi i giudici nazionali chiamati a esaminare la legittimità delle misure adottate a livello nazionale (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a., da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553, punto 80 e giurisprudenza citata).

42 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alle questioni seconda e quarta dichiarando che l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con l'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che uno Stato membro, dopo avere informato ufficialmente la Commissione circa la necessità di ricorrere a misure di emergenza, e qualora quest'ultima non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, può, da un lato, adottare tali misure a livello nazionale, e, dall'altro, mantenerle in vigore o rinnovarle, finché la Commissione non abbia adottato, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 2, di quest'ultimo regolamento, una decisione che ne imponga la proroga, modificazione o abrogazione.

Sulla terza questione

43 Con la terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con il principio di precauzione, debba essere interpretato nel senso che conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, misure di emergenza provvisorie sul solo fondamento di tale principio, senza che siano soddisfatte le condizioni previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

44 A tale proposito si deve osservare che l'articolo 7 del regolamento n. 178/2002 definisce il principio di precauzione nel settore della legislazione alimentare. Secondo il paragrafo 1 di tale articolo, qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che l'Unione persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

45 L'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 elenca invece, come ricordato al punto 27 della presente sentenza, le condizioni in presenza delle quali un prodotto autorizzato da tale regolamento o conformemente allo stesso può essere oggetto di misure di emergenza, definendo così con precisione il livello di rigore al quale è soggetta l'adozione di tali misure.

46 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 78 delle sue conclusioni, sebbene il principio di precauzione, come formulato all'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, rimanga un principio generale della legislazione alimentare, il legislatore dell'Unione ha fissato all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 una regola precisa ai fini dell'adozione di misure d'emergenza secondo le procedure di cui agli articoli 53 e 54 del regolamento n. 178/2002.

47 Certamente, come osservato dalla Corte al punto 71 della sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), le condizioni previste dall'articolo 54, paragrafo 1, del regolamento n. 178/2002 alle quali è subordinata l'adozione delle misure di emergenza devono essere interpretate tenendo conto, in particolare, del principio di precauzione, allo scopo di garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, assicurando al contempo la libera circolazione di alimenti e di mangimi sicuri e sani, che costituisce un aspetto essenziale del mercato interno.

48 Tuttavia, tale principio non può essere interpretato nel senso che consente di eludere o modificare, in particolare rendendole meno stringenti, le disposizioni previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

49 A tale proposito occorre sottolineare che, come è stato ricordato al punto 38 della presente sentenza, i giudici nazionali chiamati a pronunciarsi sulla legittimità delle misure nazionali di emergenza previste all'articolo 34 di tale regolamento sono competenti a valutare la legittimità di tali misure alla luce delle condizioni sostanziali previste dal citato articolo e di quelle procedurali di cui all'articolo 54 del regolamento n. 178/2002.

50 Si deve peraltro constatare che, come ha osservato in sostanza l'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, le misure provvisorie di gestione del rischio che possono essere adottate sul fondamento del principio di precauzione e le misure di emergenza adottate ai sensi dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 non sono soggette al medesimo regime. Infatti, dall'articolo 7 del regolamento n. 178/2002 discende che l'adozione di tali misure provvisorie è subordinata alla condizione che a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico. Per contro, l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 consente di ricorrere alle misure di emergenza quando sia «manifesto» che prodotti autorizzati da quest'ultimo regolamento possono comportare un rischio «grave» per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente.

51 A tale proposito, ai punti 76 e 77 della sentenza dell'8 settembre 2011, Monsanto e a. (da C-58/10 a C-68/10, EU:C:2011:553), la Corte ha dichiarato che le espressioni «[in modo] manifesto» e «grave rischio», ai sensi dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, devono essere intese come riferite a un serio rischio che ponga a repentaglio in modo manifesto la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente. Questo rischio deve essere constatato sulla base di nuovi elementi fondati su dati scientifici attendibili. Infatti, misure di tutela adottate in forza del predetto articolo 34 non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Al contrario, siffatte misure di tutela, nonostante il loro carattere provvisorio e ancorché rivestano un carattere preventivo, possono essere adottate solamente se fondate su una valutazione dei rischi quanto più possibile completa tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, che dimostrano che tali misure sono necessarie.

52 Si deve inoltre osservare che, come indicato dall'avvocato generale ai paragrafi da 74 a 76 delle sue conclusioni, la differenza tra il livello di rischio richiesto dall'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, da un lato, e dall'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, dall'altro, dev'essere intesa tenendo conto dell'attuazione procedurale di tali disposizioni, ossia l'applicazione dell'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 ai prodotti da esso autorizzati e dell'articolo 7 del regolamento n. 178/2002 all'insieme del settore della legislazione alimentare, ivi compresi i prodotti che non sono mai stati oggetto di una procedura di autorizzazione.

53 Di conseguenza, per evitare che l'articolo 7 del regolamento n. 178/2002 riduca il grado di incertezza richiesto dalla regola dettata dall'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 per adottare misure di emergenza, una siffatta applicazione autonoma del principio di precauzione, come formulato all'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, senza che siano rispettate le condizioni sostanziali previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003 ai fini dell'adozione di misure di emergenza previste da quest'ultimo articolo, non può essere ammessa.

54 In considerazione di quanto precede, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con il principio di precauzione come formulato all'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che non conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, misure di emergenza provvisorie sul solo fondamento di tale principio, senza che siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

Sulle spese

55 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in combinato disposto con l'articolo 53 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, dev'essere interpretato nel senso che la Commissione europea non è tenuta ad adottare misure di emergenza, ai sensi di quest'ultimo articolo, qualora uno Stato membro la informi ufficialmente, in conformità all'articolo 54, paragrafo 1, di quest'ultimo regolamento, circa la necessità di adottare tali misure, quando non sia manifesto che un prodotto autorizzato dal regolamento n. 1829/2003 o conformemente allo stesso può presentare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente.**

2) **L'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con l'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che uno Stato membro, dopo avere informato ufficialmente la Commissione europea circa la necessità di ricorrere a misure di emergenza, e qualora quest'ultima non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53 del regolamento n. 178/2002, può, da un lato, adottare tali misure a livello nazionale e, dall'altro, mantenerle in vigore o rinnovarle, finché la Commissione non abbia adottato, ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 2, di quest'ultimo regolamento, una decisione che ne imponga la proroga, modificazione o abrogazione.**

3) **L'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003, in combinato disposto con il principio di precauzione, come formulato all'articolo 7 del regolamento n. 178/2002, dev'essere interpretato nel senso che non conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento n. 178/2002, misure di emergenza provvisorie sul solo**

   fondamento di tale principio, senza che siano soddisfatte le condizioni sostanziali previste all'articolo 34 del regolamento n. 1829/2003.

Bay Larsen Vilaras Malenovský

Safjan Šváby

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 settembre 2017.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente della Terza Sezione
L. Bay Larsen