

This is the peer reviewed version of the following article:

Regolazione sovranazionale e tutela degli interessi diffusi: garanzie procedurali e vincoli Tecnico scientifici / Bevilacqua, Dario. - In: GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO. - ISSN 1591-559X. - 2:(2017), pp. 227-236.

*Terms of use:*

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

06/05/2026 00:59

(Article begins on next page)

Provvedimenti regolatori sovranazionali

# Regolazione sovranazionale e tutela degli interessi diffusi: garanzie procedurali e vincoli tecnico-scientifici

Tribunale dell'Unione europea, Quinta camera, 15 dicembre 2016, causa T-177/13 - Giud. A. Dittrich, President, J. Schwarcz and V. Tomljenović (Rapporteur), Judges, *TestBiotech e a. c. Commissione*

**Il Tribunale dell'UE conferma la legittimità della decisione con la quale la Commissione ha respinto, in quanto infondata, una richiesta di riesame dell'autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti contenenti soia geneticamente modificata.**

**ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI**

<b>Conforme</b>	<i>Athinaiki Techniki v Commission</i> , C- 362/09 P, EU:C:2010:783, 16 December 2010; <i>Povse</i> , C- 211/10 PPU, EU:C:2010:400, 1 July 2010; <i>Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie</i> , C- 316/04, EU:C:2005:678, 10 November 2005; <i>Artegoda and Others v Commission</i> , T- 74/00, T- 76/00, T- 83/00 to T- 85/00, T- 132/00, T- 137/00 and T- 141/00, EU:T:2002:283, 26 November 2002.
<b>Difforme</b>	<i>Monsanto Agricoltura Italia and Others</i> , C- 236/01, EU:C:2003:431, 9 September 2003; <i>Dow AgroSciences and Others v Commission</i> , T- 475/07, EU:T:2011:445, 9 September 2011; <i>Dansk Rørindustri and Others v Commission</i> , C- 189/02 P, C- 202/02 P, C- 205/02 P to C- 208/02 P and C- 213/02 P, EU:C:2005:408, 28 June 2005

(*Omissis*)

## **IL COMMENTO** di Dario Bevilacqua

Il Tribunale dell'UE rigetta il ricorso proposto da tre organizzazioni non governative, incapaci di dimostrare l'illegittimità della decisione con cui è stata respinta la loro richiesta di riesame a seguito di un atto della Commissione che autorizzava l'immissione in commercio di prodotti geneticamente modificati (OGM). Le questioni di maggiore rilevanza sono due: l'ammissibilità del ricorso delle organizzazioni, legittimate dal regolamento di attuazione nell'UE della Convenzione di Århus, in quanto destinatarie del provvedimento di diniego del riesame di una decisione della Commissione; e l'insufficienza delle dimostrazioni addotte dalle stesse associazioni, che non sono riuscite a dimostrare che l'autorità europea sia venuta meno ai suoi obblighi in tema di tutela della salute e dell'ambiente. La pronuncia permette di soffermarsi anche su tre profili più generali, sia di natura procedurale, sia di ordine sostanziale: l'applicazione della Convenzione di Århus

e l'incremento delle garanzie processuali grazie al diritto amministrativo globale; i limiti del sindacato giurisdizionale di determinate valutazioni svolte dalla Commissione e dai suoi organi consultivi e tecnici, come l'Autorità europea per la sicurezza alimentare; il ruolo preponderante delle valutazioni tecniche nelle policy agro-alimentari europee e la dialettica tra valutazione e gestione del rischio.

---

## Introduzione

La sentenza del Tribunale dell'UE, causa T-177/13, *TestBiotech e a. c. Commissione*<sup>1</sup> contiene tre statuizioni importanti per il diritto amministrativo europeo e per le modalità con cui contestare i provvedimenti regolatori sovranazionali. Al contempo, suggerisce altrettante riflessioni.

In primo luogo, un'associazione che voglia chiedere il riesame di una decisione della Commissione europea che rilascia l'autorizzazione a commerciare prodotti derivanti da OGM<sup>2</sup> è legittimata a farlo grazie a un regolamento di attuazione che recepisce norme di natura procedurale contenute in una Convenzione internazionale a tutela dell'ambiente (la Convenzione di Århus<sup>3</sup>). In caso di rigetto, inoltre, può legittimamente rivolgersi a un organo giurisdizionale dell'Unione, in quanto ritenuta destinataria dell'atto con cui è stato negato il riesame.

In secondo luogo, la contestazione di una decisione della Commissione europea non può sollevare argomenti volti a mettere in discussione la legittimità e la fondatezza della prima decisione - quella di autorizzazione al commercio -, ma può eccepire l'illegittimità e l'infondatezza della decisione con cui è stata respinta, come infondata, la richiesta di riesame. Nella controversia dalla quale ha origine la pronuncia, infatti, l'oggetto del ricorso non è la Decisione 2012/347/EU<sup>4</sup>, bensì il provvedimento di diniego del riesame di quello stesso atto.

In terzo luogo, l'organo di aggiudicazione dell'UE prende in esame anche gli argomenti usati dai ricorrenti nella richiesta di riesame avverso il provvedimento di autorizzazione. Tali censure devono essere in grado di dimostrare che l'attività della Commissione possa essere ritenuta illegittima. Ad esempio venendo meno al suo obbligo di accertare, da un lato, che sia stata effettuata una valutazione adeguata dei rischi "*at the highest possible standard*"<sup>5</sup> e, dall'altro, che il soggetto richiedente l'autorizzazione abbia fornito dati adeguati.

Quanto agli aspetti meritevoli di un'indagine più approfondita, si evidenzia innanzitutto che il recepimento tramite un regolamento europeo di un trattato internazionale che predispone norme di natura procedurale e giudiziale a tutela dell'ambiente<sup>6</sup> ha l'effetto di incrementare la giustiziabilità di alcuni diritti av-

---

<sup>1</sup> Il testo della decisione è reperibile, in lingua inglese, sul sito <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=t-177/13&td=all>.

<sup>2</sup> Il tema della regolazione degli OGM è molto dibattuto dalla scienza giuridica e non solo, con una letteratura ormai molto ampia. Per una valutazione generale, mi permetto di rinviare a D. Bevilacqua, *La regolazione pubblica degli OGM tra tecnica e precauzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2/2016, *passim* e relative indicazioni bibliografiche *ivi* menzionate.

<sup>3</sup> La *Århus Convention* è stata adottata al fine di tutelare l'ambiente, promuovere lo sviluppo sostenibile e tutelare i diritti umani; ha come destinatari gli Stati membri, tenuti ad assicurare determinate garanzie nelle attività afferenti a tale settore. *Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters*, 25 giugno 1998 (entrato in vigore il 30 ottobre 2001). Le tre parti in cui si divide la Convenzione di Århus prevedono un diritto di accesso alle informazioni in capo a chiunque, un diritto di partecipazione al processo di *decision-making* ambientale per chiunque sia interessato e un diritto di azionabilità delle pretese dei singoli in caso di violazione dei diritti di accesso e partecipazione. Su tali aspetti si rinvia a S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 72 ss.; M. Macchia, *Legality: The Aarhus Convention and the Compliance Committee*, in S. Cassese - B. Carotti - L. Casini - E. Cavalieri - E. Macdonald (a cura di), *Global administrative law*, cit., III.A.1., 13 ss. <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/08/the-casebook-chapter-3.pdf> e Id., *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della Convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2006, 639 ss.

<sup>4</sup> 2012/347/UE: Decisione di esecuzione della Commissione, del 28 giugno 2012, che autorizza l'immissione in commercio di prodotti contenenti, costituiti o ottenuti a partire da soia geneticamente modificata MON 87701 x MON 89788 (MON-87701-2 x MON-89788-1) a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile su sito <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/txt/?uri=celex:32012d0347>.

<sup>5</sup> Sentenza nella causa T-177/13 *TestBiotech e a. c. Commissione* (da ora in avanti *TestBiotech e a. c. Commissione*), par. 89 e *passim*.

<sup>6</sup> Reg. n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006, che stabilisce l'attuazione delle disposizioni della Convenzione di Århus. Si sofferma sulla non applicabilità diretta della Convenzione di Århus E. Chiti, *EU administrative law in an international Perspective*, in C. Harlow - P. Leino - G. della Cananea, *Research Handbook on EU Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, 551 ss., sottolineando però l'effetto della Convenzione in termini di modifica del diritto europeo: "The implementation process has actually produced several new EU laws, before and after formal ratification in 2005. This is the case, for

verso provvedimenti delle istituzioni europee. Nel caso di specie, viene ampliata la tutela di individui o soggetti associativi all'interno di un'organizzazione regionale sovranazionale, non solo in qualità di individui, *uti singuli*, ma anche *uti cives*, come portatori di interessi diffusi in rappresentanza della società civile. Così, lo sviluppo di un diritto amministrativo comune, globale, incide sulle tutele giurisdizionali e sui diritti, individuali e sociali, dei cittadini nei confronti delle decisioni delle autorità pubbliche, con un incremento delle garanzie e delle tutele.

In secondo luogo, poiché la contestazione della decisione amministrativa della Commissione deve riguardare la sua legittimità e la sua fondatezza e la decisione si basa sul parere di un'autorità tecnico-scientifica, gli argomenti dei ricorrenti vengono respinti là dove contestino il merito della decisione assunta dall'istituzione europea. L'approccio mantenuto dal Tribunale è funzionale alla tutela dell'indipendenza degli organi scientifici, deferente rispetto alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione<sup>7</sup> e coerente con una procedura decisionale che combina un momento di valutazione scientifica (*risk assessment*) e uno di ponderazione discrezionale (*risk management*)<sup>8</sup>. Nondimeno, è inevitabile che le aspettative di interessati e destinatari delle decisioni amministrative siano diminuite dall'insindacabilità del merito scientifico su cui queste sono fondate<sup>9</sup>.

Infine, e in collegamento con tale ultimo aspetto, si pone il problema del dialogo tra esperti nelle fasi istruttorie che precedono e indirizzano le decisioni di natura amministrativa e regolatoria: la partecipazione pubblica in sede di valutazione tecnica può - se regolata e organizzata secondo criteri rigorosi predefiniti e ispirati all'imparzialità - produrre effetti positivi sulle politiche pubbliche, incrementando il pluralismo scientifico, rafforzando trasparenza e democraticità dei processi decisionali e anticipando la tutela degli interessi già nella fase procedimentale<sup>10</sup>, così da ridurla fortemente in quella giudiziale.

## Il caso

Nell'agosto del 2009, la società *Monsanto Europe*, che produce e commercia organismi geneticamente modificati, ha presentato alla competente autorità olandese un'istanza per l'autorizzazione al commercio nel territorio europeo di prodotti derivati da un tipo di soia GM.

Nel pieno rispetto della disciplina europea, l'amministrazione dei Paesi Bassi cui era stata presentata la domanda ha inoltrato la questione all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), al fine di ottenere il necessario parere tecnico-scientifico di valutazione del rischio<sup>11</sup>. In data 15 febbraio 2012, l'EFSA ha emesso parere favorevole, attestando l'assenza di rischi rilevanti per la salute umana, animale e per

---

example, of Directive 2003/4, which replaced Directive 90/313/EEC in order to make EU legislation consistent with Aarhus”.

<sup>7</sup> “Where an EU institution is called upon to make complex assessments it enjoys a wide measure of discretion, the exercise of which is subject to a judicial review restricted to verifying that the measure in question is not vitiated by a manifest error or a misuse of powers and that the competent authority did not clearly exceed the bonus of its discretion”, *TestBiotech e a. c. Commissione*, par. 77.

<sup>8</sup> Nell'amministrazione del rischio la procedura di “*risk analysis*”, ha un ruolo preponderante e cruciale. Consiste in un procedimento composto da quattro fasi distinte (*risk policy*, *risk assessment*, *risk management* e *risk communication*) e - nella disciplina alimentare - ha lo scopo di individuare, esaminare, gestire e comunicare i potenziali effetti nocivi derivanti da agenti patogeni o dalle condizioni degli alimenti, sviluppando opzioni per ridurre tali rischi, incluse anche la diffusione e la condivisione di informazioni tra le parti coinvolte. Le due fasi principali, della valutazione e gestione dei rischi, sono distinte e affidate, rispettivamente, a organismi tecnici e a organismi politico-amministrativi. La procedura di analisi del rischio è ormai parte integrante dei processi decisionali occorrenti nell'ordinamento europeo (la disciplina l'art. 6 del Reg. CE n. 178 del 2002), con un ruolo determinante attribuito all'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

<sup>9</sup> Sul tema si veda, da ultimo, M. Cocconi, *Le garanzie del privato cittadino rispetto ai giudizi scientifici contenuti nei pareri dell'EFSA*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2016, 4 ss.

<sup>10</sup> Su questi aspetti si vedano i tre obiettivi fondamentali della partecipazione - di incremento della conoscenza dell'autorità, di anticipazione della tutela e di democratizzazione del *rule-making* - come individuati da S. Cassese, *La partecipazione dei privati, dei privati alle decisioni pubbliche - Saggio di diritto comparato*, Prelazione al ciclo di seminari di diritto amministrativo comparato 2007, dattiloscritto, 7 febbraio 2007, ora in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, n. 1, 16 ss.

<sup>11</sup> La procedura di autorizzazione al commercio di cibi geneticamente modificati è disciplinata dal Reg. n. 1829/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003. La domanda di autorizzazione - che deve indicare i requisiti e le caratteristiche del prodotto e del metodo di produzione ed essere redatta secondo quanto prescritto dall'art. 5 del Reg. cit. e dagli artt. 2-4 di cui al Regolamento attuativo n. 641/2004 - è presentata dal soggetto produttore o importatore a un'autorità competente di uno Stato membro. Quest'ultima mette a disposizione dell'EFSA la domanda ricevuta affinché questa formuli il parere scientifico che sarà inviato alla Commissione e ai governi nazionali e messo a disposizione del pubblico per eventuali commenti o proposte, ai sensi dell'art. 6, alinea 7 del Reg. n. 1829/2003. A seguito e sulla base del parere favorevole dell'EFSA, la Commissione può adottare l'atto di autorizzazione richiesto.

l'ambiente. In base a tale parere, la Commissione europea ha adottato, il 28 giugno 2012, la Decisione 2012/347/EU, con cui ha autorizzato il commercio dei prodotti summenzionati.

L'atto autorizzatorio dell'UE è stato contestato da tre associazioni ambientaliste aventi sede in Germania mediante una richiesta formale di riesame interno dell'atto richiamato e basata sull'art. 10 del Regolamento n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006, che stabilisce l'attuazione delle disposizioni della Convenzione di Århus. I ricorrenti, quindi, mettendo in discussione una serie di valutazioni effettuate dall'EFSA e dalla Commissione, hanno chiesto a quest'ultima di riconsiderare la propria decisione e annullare il provvedimento di autorizzazione.

Attraverso la Comunicazione Ares(2013)19605, la Commissione ha respinto la richiesta di riesame e ha giustificato la propria decisione dichiarando l'inammissibilità delle censure - di natura giuridica, ma anche afferenti al merito scientifico - mosse dalle associazioni ambientaliste, che non erano state in grado di confutare la valutazione del rischio effettuata dall'EFSA e/o di rilevare una qualche causa d'illegittimità in merito alla Decisione 2012/347/EU.

A fronte di tale risposta negativa, le associazioni coinvolte hanno contestato proprio quest'ultimo provvedimento di rigetto, chiedendone l'annullamento al Tribunale dell'Unione europea. Questo ha ritenuto ammissibile il ricorso, ma lo ha respinto nel merito. Quanto al primo aspetto, l'organo di aggiudicazione ha deciso di pronunciarsi, per la prima volta, su una decisione adottata in seno alla Commissione in seguito a richiesta di riesame interno ai sensi del "Regolamento di Århus". Le tre associazioni richiamate erano legittimate a ricorrere in quanto organizzazioni non governative aventi come obiettivo primario la promozione dell'ambiente (art. 11, Reg. UE n. 1367/2006) e in quanto destinatarie del provvedimento di diniego adottato dall'istituzione europea (art. 10, Reg. cit.).

Nel merito, i ricorrenti lamentavano: l'assenza di una sostanziale equivalenza tra la soia geneticamente modificata della Monsanto e la soia tradizionale; la mancata valutazione della potenziale tossicità in considerazione della combinazione con altri fattori di rischio; l'assenza di una adeguata valutazione del rischio allergenico; la mancanza di un monitoraggio del consumo da rilevarsi *ex post*<sup>12</sup>. Le censure sono state prese in esame, con un'analisi dettagliata e specifica da parte del Tribunale e, di volta in volta, valutate negativamente e dichiarate inammissibili e quindi non in grado di sconfiggere il diniego di riesame della decisione autorizzatoria della Commissione. Di qui, l'organo giudicante ha respinto il ricorso, rigettando tutti e quattro gli argomenti addotti dai ricorrenti.

Al fine di considerare con maggiore attenzione alcune problematiche che scaturiscono dal caso esaminato, occorre porre in evidenza due tratti peculiari, utili a inquadrare meglio le questioni.

In primo luogo, la decisione dei ricorrenti di non proporre un ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento della Commissione, mettendo in discussione invece il suo mancato riesame, può essere spiegata dal fatto che l'attività di riesame e rivalutazione di un'istruttoria così complessa come quella che valuta i rischi potenziali da OGM può essere meglio svolta dalla Commissione, piuttosto che da un giudice. In tali casi vi è una riserva di amministrazione a favore della prima, ma, come dimostra la pronuncia *TestBiotech*, questa è relativa, perché il giudice potrà poi essere chiamato a sindacare le valutazioni svolte dall'organo esecutivo dell'UE. Nondimeno, giacché il Tribunale si è limitato a valutare la capacità dei ricorrenti di porre in dubbio le decisioni assunte dalle amministrazioni competenti e ha respinto come infondate o inammissibili tutte le censure afferenti al merito scientifico, la pronuncia è riconducibile a un tipo di sindacato "debole"<sup>13</sup>.

In secondo luogo, il contenuto fondamentale delle richieste presentate dai ricorrenti ha rilevanza prettamente tecnico-scientifica: le censure avanzate dalle ONG ricorrenti vengono respinte perché non in grado di

---

<sup>12</sup> *TestBiotech e a. c. Commissione*, par. 34.

<sup>13</sup> Se ne trova conferma già all'inizio della sentenza, ove, ai parr. 56-60, si legge: "[...] the first applicant may only ask the Court to declare that the first contested decision referred to in the request for internal review is unlawful, even if it based on the authorisation decision being unlawful or unfounded. 57. The argument to the effect that the present action is inadmissible on the ground that Regulation N. 1367/2006 cannot create rights for the applicants to request a finding of unlawfulness or unfoundedness of the authorisation decision must be dismissed as unfounded, in so far as the unlawfulness or unfoundedness was raised in the request for internal review made pursuant to Article 10 of that regulation and it is that request that is rejected, as in the first contested decision. [...] Moreover, the pleas put forward in the present action are admissible only in so far as they are directed at annulment of the first contested decision. [...] Therefore, the pleas put forward in that context may allege only the Commission's lack of powers to adopt that decision, unlawfulness of the decision, infringement of essential procedural requirements, misuse of powers or infringement of procedural rights in the adoption of the act in question. 60. It follows that the first applicant's pleas put forward in support of the present action must be rejected in so far as they do not allege any unlawfulness of the first contested decision, but merely affirm directly the unlawfulness of the authorisation decision or of EFSA's opinions, or that they are unfounded".

dimostrare un'attività illegittima da parte della Commissione, concentrandosi infruttuosamente sulla fallacia o sulla non affidabilità di valutazioni di natura tecnica, che sanciscono la non pericolosità del prodotto contestato. Nondimeno, è piuttosto curioso, e non privo di connotazioni critiche, che a giudicare delle valutazioni effettuate dall'EFSA vengano chiamate in prima istanza la Commissione e, in seconda battuta, un organo giurisdizionale.

### **La legittimazione dei ricorrenti: *global governance* e incremento delle garanzie**

Come già notato, le associazioni coinvolte nel caso in commento non hanno proposto un ricorso avverso la decisione 2012/347/EU, per chiederne l'annullamento per presunte violazioni del diritto dell'UE, ai sensi dell'art. 263 del Trattato sul funzionamento dell'UE (T.F.U.E.). Hanno invece preferito contestare la legittimità e la fondatezza di quell'atto direttamente all'autorità che lo aveva emanato.

La richiesta di riesame della decisione della Commissione si è resa possibile grazie al Regolamento di attuazione di una Convenzione internazionale. Questa, quindi, nella materia di riferimento, incrementa le garanzie a favore degli amministrati, i quali sono dotati di questo potere perché operanti in un determinato settore, quello della tutela ambientale, e perché, chiedendo il riesame divengono i destinatari diretti di un nuovo provvedimento - di risposta - che potrà essere sindacato di fronte a un giudice, sempre ai sensi dell'art. 263 T.F.U.E.

Una volta di fronte al Tribunale, la Commissione ha contestato l'ammissibilità del ricorso presentato dalle associazioni tedesche, perché - a suo dire - quest'ultimo avrebbe messo in discussione, per vie traverse e con censure differenti rispetto a quelle proposte nella richiesta di riesame, il provvedimento di autorizzazione adottato dalla Commissione. Facendo quindi rientrare "*through the back door*"<sup>14</sup> il diritto di chiedere l'annullamento dell'autorizzazione ormai non più proponibile, in seguito alla richiesta di riesame.

L'organo giudicante ha respinto gli argomenti avanzati dalla Commissione sostenendo che lì dove vi sia stata una decisione di rigettare una richiesta di riesame di un atto ai sensi del Reg. n. 1367/2006, il soggetto destinatario di quel provvedimento di diniego ha diritto di contestare tale decisione ai sensi dell'art. 263 TFUE<sup>15</sup>. Al contempo, ha precisato che l'oggetto del ricorso deve limitarsi a sindacare la mancanza di poteri, l'illegittimità, l'infrazione di requisiti o diritti procedurali o l'abuso di poteri nell'adottare detta decisione. Aggiungendo che non era invece consentito mettere in discussione la legittimità della decisione di autorizzazione o la fondatezza del parere scientifico fornito dall'EFSA<sup>16</sup>.

Il caso in esame è esemplificativo di come la tutela dell'ambiente possa essere rafforzata dal diritto sovranazionale, almeno sotto il profilo delle garanzie e degli strumenti per contestare l'autorità: grazie alla Convenzione di Århus, infatti, soggetti titolari di interessi diffusi dispongono di una tutela rafforzata avverso decisioni amministrative che ritengono lesive dell'ambiente. Non solo possono contestare l'atto regolatorio della Commissione seguendo la procedura tradizionale, dell'art. 263 del T.F.U.E., ma possono anche chiedere un riesame alla stessa Commissione e, in caso di rigetto, ricorrere al Tribunale dell'Unione contro tale decisione.

La tutela dell'ambiente, in quanto materia di rilevanza globale, è regolata da norme - sostanziali e procedurali - sia europee, sia internazionali. Queste ultime, incidendo sulle garanzie procedurali e processuali a favore dei cittadini, offrono meccanismi di tutela aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal diritto europeo: la Convenzione di Århus conferisce ai privati ampi poteri di partecipazione e accesso alle informazioni, con l'effetto di riequilibrare il bilanciamento tra interessi, a vantaggio di quelli considerati più deboli. In tale caso le disposizioni extra-nazionali limitano i poteri discrezionali delle autorità pubbliche (regionali o nazionali), tenute - *inter alia* - ad assicurare una serie di garanzie procedurali e processuali a individui e associazioni a fronte di provvedimenti relativi ai beni protetti.

L'apertura ai privati costituisce uno strumento utile non solo a democratizzare e rendere più trasparente il *decision-making*, ma anche a riequilibrare la dialettica tra gli interessi: dovendo tutelare interessi deboli e facilmente sovvertibili dai poteri pubblici, gli accordi citati assegnano ampi poteri ai singoli individui e alla società civile, adoperando questi ultimi come "aiutanti" in un'attività di controllo e di segnalazione che ha come destinatari i poteri pubblici. Questi ultimi figurano come soggetti passivi: per questo le norme sovra-

---

<sup>14</sup> *TestBiotech e a. c. Commissione*, par. 41.

<sup>15</sup> *Ibidem*, par. 53.

<sup>16</sup> *Ibidem*, parr. 59-60.

nazionali “costringono” le amministrazioni domestiche a una maggiore tutela degli interessi deboli, in quanto sono tenute all’ascolto delle voci “contrarie”, sia in fase di *decision-making*, sia successivamente, in caso di *judicial review*.

## L’insindacabilità della tecnica e il suo peso decisionale

Un secondo aspetto di interesse riguarda il merito della pronuncia del Tribunale. Questo ha respinto tutte le argomentazioni dei ricorrenti, non ammettendole in quanto infondate e non in grado di confutare la decisione o le motivazioni alla base della decisione della Commissione (“*unfounded*” e/o “*inadmissible*”)<sup>17</sup>.

Giacché non è prevista la possibilità di contestare direttamente gli studi dell’EFSA e non essendo la Commissione in grado di sindacarli nel merito, gli strumenti per la tutela di interessi diffusi in quest’ambito si riducono a due diverse azioni: sollevare contestazioni alla Commissione sotto il profilo della gestione del rischio - con riferimento, ad esempio, a una misura non proporzionata a scongiurare un rischio già identificato e non in discussione - oppure dimostrare un livello sufficiente di incertezza negli studi scientifici dell’Autorità europea, così da invocare l’applicazione del principio precauzionale.

Se queste obiezioni erano naturalmente ammesse nella richiesta di riesame, meno scontata è la loro riproposizione di fronte al Tribunale dell’UE<sup>18</sup>. Sebbene censure di questo tipo siano sicuramente ammissibili, è però difficile capire quanto possa essere esteso e intrusivo il sindacato di tale organo riguardo a tali aspetti; può un organo giurisdizionale stabilire che a fronte di un rischio di una certa entità l’autorità amministrativa - in seguito alla sua istruttoria e alle sue valutazioni tecnico-discrezionali - non ha adottato il provvedimento più efficace a prevenire quel rischio? Può lo stesso organo giurisdizionale spingersi a stabilire che, in forza di nuove prove e nuovi studi, le valutazioni di esperti indipendenti non sono sufficientemente attendibili da eliminare ogni incertezza su un determinato rischio? E, quindi, arrivare a imporre l’applicazione di un approccio regolatorio - quello precauzionale<sup>19</sup> - che dovrebbe essere oggetto di decisione discrezionale delle amministrazioni?

Questi interrogativi servono a mettere in luce una possibile debolezza nel sistema di tutele: perché se il giudice europeo si spinge a sindacare in modo così profondo l’operato degli organismi dell’Unione vi è il rischio di un eccesso di giurisdizione e di uno sconfinamento dei poteri; al contempo, se il giudice si limita a una valutazione sul rispetto delle forme e delle procedure e su ragionevolezza e proporzionalità delle decisioni amministrative, le prerogative degli eventuali ricorrenti risultano fortemente diminuite, giacché quasi

---

<sup>17</sup> “Therefore, the first plea must be rejected as partly inadmissible. The remainder of the plea must be rejected as unfounded on the ground, firstly, that the first applicant did not demonstrate through its arguments, put forward under the present plea, that the Commission had confirmed the authorisation of the modified soybean without providing that an appropriate risk assessment of the ‘highest possible standard’ had been carried out and that Monsanto had ensured ‘appropriate’ data under Article 5(3)(f), Article 6(3)(a), Article 17(3)(f) and Article 18(3)(a) of Regulation No 1829/2003. Secondly, nor has it shown through its arguments: that the Commission had infringed its obligation, under Article 4(1)(a) and Article 16(1)(a) of that regulation, to ensure that food and feed that would have an adverse effect on human health, animal health or the environment must not be placed on the European Union market; that it had not fulfilled the obligation to take into account any relevant provisions of EU law, including the provisions that require the institutions to comply with ‘their own guidance’, in breach of Article 7(1) and Article 19(1) of Regulation N. 1829/2003; that it had not observed its obligation to ensure a high level of protection for human health, in breach of Article 168 TFEU; and that it had failed to meet the first applicant’s legitimate expectations”, *TestBiotech e a. c. Commissione*, par. 170. In senso analogo, anche i parr. 256, 282 e 292.

<sup>18</sup> Si ripropone, a livello europeo, una problematica propria del diritto amministrativo interno: il sindacato sulla discrezionalità amministrativa e tecnica ad opera della giurisprudenza. Sul tema la letteratura amministrativa è vastissima. Si vedano, tra gli altri, M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetti e problemi*, Milano, 1939; Id, *Diritto amministrativo*, III ed., vol. 2°, Milano, 1993, 56; V. Cerulli Irelli, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 3/1984, 466 ss.; M. Delsignore, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche: nuovi orientamenti del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2000, 196 ss.; P. Lazzara, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001, 3 ss.; S. Baccarini, *Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2001, in particolare a 88; F. Merusi, *Giustizia amministrativa e autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. amm.*, n. 2/2002, 193. Si veda anche *La giustizia amministrativa nei Tar. Relazione di inaugurazione dell’anno giudiziario 2006 del Presidente del Tar Lazio, Pasquale de Lise - Roma, 23 febbraio 2006*, in questa *Rivista*, n. 4/2006, 354.

<sup>19</sup> In merito al principio di precauzione non si deve dimenticare che questo consiste in un’ipotesi regolatoria discrezionalmente scelta dall’amministrazione competente. A conferma, si debbono citare il comma 3 dell’art. 191 del T.F.U.E. e l’art. 7 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 178 del 2002. Il primo individua una serie di criteri da considerare nell’adottare decisioni a tutela dell’ambiente applicando i principi di tale settore (tra cui la precauzione) ed evidenzia il margine di discrezionalità affidato alle autorità decidenti; il secondo, disciplinando l’applicazione del principio in parola in ambito alimentare, stabilisce in modo esplicito che in caso di incertezza scientifica sul rischio l’autorità competente “può” scegliere se applicare o meno il principio precauzionale.

sempre i giudici finiranno per ratificare le decisioni delle amministrazioni, almeno sotto il profilo del loro contenuto che non potrà essere sindacato.

La scelta per la seconda delle due ipotesi qui prospettate, che appare maggiormente coerente con il diritto dell'UE e con i suoi principi fondamentali, induce a ritenere che per non svilire in modo eccessivo il diritto dei cittadini a contestare e discutere determinate decisioni regolatorie europee che incidono sulle loro vite, questa garanzia può meglio essere soddisfatta in una fase precedente a quella processuale, mediante forme di dialogo nelle fasi prodromiche all'emanazione del provvedimento finale (nel caso di specie, l'autorizzazione). Sulle modalità con cui consentire e disciplinare queste forme di dialogo si dirà subito, nelle pagine seguenti. Qui occorre intanto ribadire la problematica della cosiddetta "amministrazione tecnica" e della sua legittimazione.

La P.A., infatti, nell'adoptare le proprie decisioni, ricorre alla tecnica con grandissima frequenza. Si basa quindi su valutazioni scientifiche e pareri di esperti, specialisti delle varie materie interessate dalla decisione pubblica. Con l'effetto che la tecnica sostituisce - o riduce di molto - la discrezionalità amministrativa.

Questo strumento decisionale ha vari pregi, neutralizzando il *decision-making* e scongiurando, quindi, eventuali forme di arbitrio<sup>20</sup>. Nondimeno, segnatamente quando la comunità scientifica è divisa, i dati sono incerti o gli esperti subiscono pressioni o condizionamenti, il momento tecnico può costituire un fattore critico, perché indirizza - quando non vincola - l'amministrazione a scelte che non possono essere considerate neutrali, rischiando quindi di essere arbitrarie, discutibili o non condivise da destinatari e soggetti interessati<sup>21</sup>.

La regolazione della sicurezza alimentare è uno di quei settori in cui il ruolo della tecnica è preponderante, ancorché combinato con l'intervento politico-amministrativo. Per ciò che concerne il primo aspetto, è decisivo il ruolo dell'EFSA, che, tramite studi, valutazioni e apprezzamenti tecnici, fornisce dati, informazioni e opinioni qualificate su cui fondare le decisioni regolatorie. Tale momento, anche per la necessità di adottare misure condivise e accettate su scala europea, ha guadagnato una notevole valenza regolatoria indiretta e un peso decisivo nell'influenzare il contenuto delle *policy* finali adottate dalle amministrazioni nazionali. La seconda fase, che interessa enti politico-amministrativi (la Commissione, ma anche gli Stati), riguarda la gestione dei rischi individuati e resi espliciti dagli esperti, con l'adozione di misure di regolazione, anche tenendo conto di fattori extra-scientifici<sup>22</sup>.

L'equilibrio tra il dominio della tecnica e le prerogative del diritto e della politica varia da caso a caso, ma si deve rilevare, segnatamente per la materia alimentare e proprio per come sono costruite le norme che la disciplinano, un decisivo primato delle valutazioni tecnico-scientifiche, o, come è stato detto, un processo di "*scientification of the Commission's risk management*"<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Il ricorso alle valutazioni tecniche migliora l'efficacia e l'efficienza del *decision-making*, che può basarsi sulle indicazioni date da esperti, più avvezzi - rispetto a burocrati o politici - ad affrontare determinati problemi. In secondo luogo, è un modello decisionale tendenzialmente neutrale: è la tecnica e non l'opinione politica a indirizzare gli interventi pubblici nei vari settori oggetto di intervento. Infine, ha una valenza e un effetto comune, che prescinde dagli Stati, essendo applicabile in tutti i Paesi dell'UE o di aree anche più vaste.

<sup>21</sup> Un aspetto problematico del modello decisionale incentrato sulla tecnica riguarda il cortocircuito che si può verificare tutte le volte in cui la necessità di garantire l'indipendenza scientifica agli esperti esclude meccanismi di controllo, contestazione e responsabilità per questi ultimi. Nei casi di incertezza scientifica o per scongiurare forme di pressione esterne è necessario che il momento della valutazione tecnica sia circondato da garanzie di trasparenza, neutralità e tutela da condizionamenti, nonché sufficientemente bilanciato da contropoteri rappresentativi e responsabili. Per contro, se le valutazioni tecnico-scientifiche non sono dotate dei giusti "anticorpi procedurali", il peso decisionale a queste attribuite rischia di investire anche le valutazioni discrezionali delle amministrazioni, producendo regolazioni potenzialmente arbitrarie e inefficaci, oltre che irresponsabili.

<sup>22</sup> "Tutte le organizzazioni moderne tendono a circondare gli organi operativi con una serie di uffici il cui compito è di assicurare servizi ai primi: consigliare, fornire conoscenze, suggerire organizzazioni, tecniche e procedure più convenienti. Ciò vale, in particolare, per il potere esecutivo, che è troppo vasto, complesso e potente per lasciare ogni decisione nelle mani di poche persone", S. Casese, *La funzione consultiva nei governi moderni*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, XXI, n. 1, 5.

<sup>23</sup> M. Weimer, *Risk Regulation, GMOs, and the Challenges to Deliberation in EU Governance. Politicization and Scientification as Co-producing Trends*, in C. Joereges - C. Glinski (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford, Hart, 2014, citato da E. Chiti, *Diritto amministrativo europeo, stabilizzazione dei comportamenti e costruzione dell'ordine sociale*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2015, 962. Di qui, in molti casi, non si può sempre affermare che "il diritto non si trov[er]e in una condizione di recezione passiva rispetto alla scienza, ma di intenzionale creatività, nel senso che utilizza e modifica le conoscenze scientifiche secondo le proprie esigenze, stabilendo con grande libertà che cosa sia la scienza legalmente rilevante, quali esperti siano credibili, e come debbono essere interpretati i dati scientifici", M. Tallacchini, *Scienza e diritto. Verso una nuova disciplina*. Prefazione all'opera di Sheila Jasanoff, *La scienza davanti ai giudici*, Milano, 2001, XIII. Nel caso degli OGM, l'equilibrio si ritrova a livello nazionale, ove, grazie alla Dir. n. 412/2015, anche in caso di parere positivo dell'EFSA, gli Stati possono discostarsi dall'approccio dell'UE, mantenendo una regolazione più restrittiva. In merito si v. M.

Inoltre, le valutazioni tecniche che hanno una rilevanza notevole in ambito decisorio, condizionando le scelte dei regolatori, non sempre sono affidabili, condivise e oggettive e possono quindi indurre il decisore pubblico ad adottare misure che non perseguono l'interesse pubblico cui dovrebbero essere preposte<sup>24</sup>. Se vi sono argomenti scientifici dibattuti e al centro di controversie potrebbe essere utile che vi sia un confronto tra esperti in una fase precedente sia a quella decisionale, sia, a maggior ragione, a quella processuale. Ciò ci riconduce all'ipotesi di una "partecipazione tecnica"<sup>25</sup>, ossia un dialogo tra esperti, che abbia luogo nel momento della valutazione tecnica.

## La contestazione degli esperti: la "partecipazione tecnica"

Un terzo aspetto rilevante della pronuncia concerne l'importanza della partecipazione alle decisioni pubbliche, in merito alla sua finalità di anticipazione della tutela e avendo riguardo al dialogo tra esperti. Sebbene le motivazioni della sentenza abbiano smentito le contestazioni portate avanti dalle tre associazioni scientifiche, non vengono dissipati i dubbi sugli effetti degli OGM sulla salute o sull'ambiente<sup>26</sup> e rimane legittima l'aspirazione di soggetti che operano in tali settori di mettere in discussione la fondatezza su cui si basano le decisioni di autorizzazione.

Al contempo, visti l'importanza delle valutazioni tecniche e il loro peso regolatorio<sup>27</sup>, vi è la necessità di assicurare che queste siano insindacabilmente affidabili. O, quanto meno, si ravvisa l'utilità che ogni qual volta che una questione sia dibattuta, venga assicurato un dialogo, un dibattito, tra esperti in materia. La predisposizione dei pareri scientifici deve comunque essere coperta da adeguate garanzie di trasparenza,

---

Porpora, *Gli ogm e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Riv. it. dir. pubb. comm.*, 6, 2015.

<sup>24</sup> Quando la scienza non è in grado di assicurare neutralità - per incertezza e opinabilità scientifica o per inadeguatezza istituzionale degli organismi tecnici - finisce per divenire, a sua volta, una "politica della tecnica", N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 64 ss. e *passim*. È stato rilevato, con riferimento alle riflessioni della letteratura giuridica del secolo scorso, che le dimostrazioni scientifiche sono sovente "configurate come giudizi asettici (ancorché opinabili) in nulla influenzati dal gioco degli interessi in campo", F. Salvia, *Considerazioni su tecnica e interessi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2002, 604. Tuttavia, le evoluzioni della scienza moderna e il suo uso in ambito giuridico hanno evidenziato un fenomeno diverso, poiché "le enormi risorse finanziarie ed organizzative oggi necessarie per la ricerca scientifica, tendono in pratica a far perdere a quest'ultima i suoi caratteri primigeni di ricerca per la ricerca (avente come unico scopo la ricerca della verità) per acquistare sempre più quelli della scienza pratica orientata all'esterno, in relazione agli interessi da perseguire", *Ibidem*, 603. È stato quindi affermato che "l'autorità si presenta come immediatezza tecnologica, in forza di una "strana commistione di una politica che si fa tecnologia" e di una tecnologia che incorpora la politica", così G. Pelagatti, *Valutazioni tecniche dell'amministrazione pubblica e sindacato giudiziario. Un'analisi critica dei recenti sviluppi della dottrina giurpubblicistica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1992, 160. Le riflessioni della scienza giuridica, e - significativamente - anche di studiosi di altre discipline, sulla fallibilità della scienza e sui pericoli del riduzionismo scientifico e della tecnocrazia, sono cresciute negli ultimi anni con un andamento esponenziale. Ad esempio, l'insufficienza delle mere norme tecniche come garanzia di legittimità trova conferma nella teoria sociologica secondo la quale lo sviluppo di una tecnologia possa essere compreso solo inserendo l'aspetto strettamente tecnico in un "macrosistema" di cui fanno parte gli aspetti economici, culturali e politici. Per un approfondimento si vedano, tra i tanti, A. Gras, *Fragilità de la puissance. Se libérer de l'emprise technologique*, Fayard, Paris, 2003; G. Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, tr. En. by P. Streeten, London, Routledge & Kegan, 1955, VII; J. Meynaud, *La technocratie. Mythe ou réalité?*, Paris 1964, tr. it.: *La tecnocrazia. Mito o realtà?*, Bari, 1966; C. Schmitt, *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica* (a cura di G. Miglio - P. Schiera), Bologna, Il Mulino, 1972, 182; M. Heidegger, *Discorsi e altre testimonianze del cammino di una vita. 1919 - 1976*, Recco (GE), 2005; E. Severino, *Téchne-Nomos: l'inevitabile subordinazione del diritto alla tecnica*, in P. Barcellona (a cura di), *Dialoghi su giustizia e verità*, Bari, 2001; K. Popper, *Il mito della cornice*, Bologna, 1995, 119 ss.; P. Strache, *Pensare per standards*, Milano, 1995, 94-95.

<sup>25</sup> Si è scelto, con una semplificazione, di denominare "partecipazione tecnica" una forma di consultazione pubblica durante i procedimenti decisionali finalizzati a produrre valutazioni e pareri di natura tecnico-scientifica che sia circoscritta a intervenienti qualificati da una certa *expertise*.

<sup>26</sup> Sul tema dell'incertezza scientifica sugli OGM si veda G.-E. Séralini - E. Clair - R. Mesnage - S. Gress - N. Defarge - M. Malatesta - D. Hennequin - J. Spiroux de Vendômois, *Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize*, in *Food and Chemical Toxicology*, Volume 50, Issue 11, November 2012, 4221-4231, nonché i commenti disponibili sul sito <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0278691512005637>. Sullo stesso tema è utile consultare anche la Comunicazione dell'EFSA: *Communication of 4 October 2012*, <http://www.efsa.europa.eu/en/press/news/121004.htm>, e la *Review of the Séralini et al. (2012) publication on a 2-year rodent feeding study with glyphosate formulations and GM maize NK603 as published online on 19 September 2012 in Food and Chemical Toxicology*, in *EFSA Journal* 2012;10 (10): 2910 [9]. Un'ulteriore conferma delle divisioni all'interno della comunità scientifica è comprovata dal documento sottoscritto da 300 scienziati, che nega che su tali temi sussista un consenso (A. Hilbeck et al., *No scientific consensus on GMO safety*, in *Environmental Sciences Europe*, (2015) 27:4, disponibile al sito: <http://www.enveurope.com/content/pdf/s12302-014-0034-1.pdf>). Si veda infine anche S. Krinsky, *An Illusory Consensus behind GMO Health Assessment*, in *Science, Technology, & Human Values*, 1-32, 2015, disponibile on line al sito <http://www.scienceforthepeople.org/assets/154/sthv%20gmo%20illusory%20consensus.pdf>.

<sup>27</sup> In molti settori, tra i tanti quello agro-alimentare, i vincoli e i condizionamenti della regolazione pubblica, dettati dalle valutazioni tecniche, sono particolarmente evidenti. La complessità di tale materia, la sua dimensione extra-nazionale e le innumerevoli scoperte tecnologiche applicate al settore agricolo hanno reso sempre più necessario l'utilizzo dell'*expertise* nell'intervento pubblico in tale ambito: incentivi, finanziamenti, divieti e autorizzazioni sono ormai dipendenti da responsi di natura tecnico-scientifica.

neutralità, indipendenza ed elevata *expertise*. Cosa che già avviene, segnatamente nell'UE, dove organismi tecnici come l'EFSA sono circondati da numerose tutele formali che ne giustificano e legittimano le decisioni.

Tuttavia, poiché sovente tali garanzie risultano insufficienti e giacché l'eventuale contestazione di quegli studi è priva di efficacia in una fase successiva, quando il parere scientifico è ormai adottato, si potrebbe ipotizzare un *test* ulteriore per legittimare e giustificare le valutazioni tecniche e per dare voce alle opinioni contrastanti, ossia quello dell'apertura al contraddittorio con la comunità scientifica e con soggetti esterni portatori di interessi coinvolti dalle stesse valutazioni scientifiche e a loro volta qualificati da una certa *expertise*.

Questa partecipazione ai procedimenti decisionali finalizzati a produrre valutazioni e pareri di natura tecnico-scientifica avrebbe almeno quattro vantaggi, che risultano ancor più evidenti, alla luce della decisione esaminata.

In primo luogo, la partecipazione tecnica ridurrebbe in modo considerevole il rischio di condizionare le valutazioni scientifiche a obiettivi di natura teleologica o politici. L'*expertise* degli intervenienti, la natura non decisionale della consultazione e il deposito di memorie a monte e a valle della predisposizione del parere consentirebbero agli esperti di agire secondo coscienza e sulla base delle proprie competenze tecniche, giacché la competenza specifica di chi partecipa al procedimento garantirebbe che l'oggetto di un'eventuale valutazione dell'operato degli esperti sia la correttezza e il rigore scientifico dell'analisi e non la sensibilità degli stessi a determinati interessi.

In secondo luogo, il modello partecipatorio sarebbe più agile ed efficace nel monitorare e rendere trasparente la fase valutativa. Il dialogo tra esperti focalizza la partecipazione sulle questioni scientifiche più complesse e problematiche e la professionalità degli intervenienti facilita la comprensione dei rapporti finali per la società civile, traducendo, al contempo, le istanze di questa per gli esperti ufficiali.

In terzo luogo, la partecipazione tecnica contribuirebbe a incrementare efficienza ed efficacia dell'intervento esterno alla valutazione: le istanze sarebbero direttamente mirate alle criticità degli studi scientifici, offrendo soluzioni alternative o più efficaci nell'esaminare i dati, incrementando le informazioni a disposizione e riducendo le contestazioni nelle fasi successive, perché la discussione sulle diverse interpretazioni ha già avuto luogo tra gli esperti.

In quarto luogo, la partecipazione tecnica costituirebbe un'anticipazione della tutela per gli interessati: gli *stakeholders* potrebbero far valere le loro opinioni in sede di valutazione tecnica, avendo poi una ridotta voce in capitolo in quelle successive (*risk management* ed eventuale fase giudiziale), ove saranno eventualmente affrontati problemi di natura esclusivamente giuridica. In questo senso, come visto nell'analisi della sentenza in commento, l'anticipazione della contestazione semplificherebbe molto un eventuale ricorso al giudice.

Al contempo, vi sono alcuni aspetti critici. In primo luogo, occorre stabilire un efficace sistema di selezione dei partecipanti che escluda intervenienti mossi da interessi politici, economici o di altra natura e che sia in grado, al contempo, di scongiurare esclusioni arbitrarie degli intervenienti meno graditi alle istituzioni. Questo tipo di selezione può essere realizzata, con efficacia - ad esempio tramite criteri predeterminati per legge e garanzie procedurali rigorose -, ma non è priva di insidie, tra cui anche il paradosso che per rendere effettivamente neutrali le valutazioni tecniche si adoperi uno strumento non solo non neutrale, ma anche non imparziale.

In secondo luogo, l'obbligo di rispettare determinati requisiti in capo alle organizzazioni potrebbe essere aggirato, data la difficoltà di rendere *accountable* e trasparenti organizzazioni private che, in quanto tali, non possono essere assoggettate a troppi controlli senza minarne autonomia e indipendenza. Di qui, le stesse organizzazioni di esperti possono essere create ad arte per condizionare, surrettiziamente, gli studi scientifici degli esperti. A riguardo, anche le capacità economiche per dotarsi di esperti di alta professionalità potrebbero incidere sull'ammissione alla partecipazione.

Infine, la complessità del sistema di selezione e poi di intervento nel procedimento potrebbe essere causa di un rallentamento dell'*iter* decisionale, con un decremento di efficienza ed efficacia. Ciò nonostante, a fronte di tale possibile inconveniente, si osserva che se la selezione dei partecipanti è avvenuta in modo corretto, la presenza di organizzazioni di esperti consentirà che anche l'intervento sia efficace, puntuale e funzionalizzato a migliorare l'efficienza e la speditezza delle valutazioni tecniche. E potrebbe non essere adoperato in tutti quei casi in cui la scienza è in grado di fornire risposte oggettive e affidabili.

## Conclusioni

La pronuncia del Tribunale dell'UE ha permesso di evidenziare alcune vicende problematiche che concernono la regolazione pubblica a tutela dell'ambiente e i meccanismi decisionali con cui le amministrazioni dirimono i possibili conflitti tra gli interessi in gioco.

Il diritto amministrativo globale ha una evidente forza armonizzatrice: le norme contenute in un trattato internazionale a tutela dell'ambiente penetrano nel diritto europeo e condizionano non tanto e non solo la disciplina del settore in parola, ma le norme procedurali che limitano e indirizzano la sua *governance*. Si realizza, nel caso esaminato, un'efficace armonizzazione processuale e procedurale, per cui l'adesione alla Convenzione di Århus estende una serie di garanzie (di partecipazione, trasparenza e *judicial review*) a tutti i suoi membri, inclusa l'UE. L'attuazione di queste disposizioni conferiscono ai cittadini europei e alle associazioni rappresentative di interessi diffusi di disporre di nuove armi processuali per rivendicare le proprie prerogative. Di qui, possono contestare un provvedimento di autorizzazione direttamente all'autorità che lo ha emanato e, in caso di diniego, ricorrere a un giudice lamentando l'illegittimità di quella risposta.

A fronte di tale armonizzazione procedurale e processuale, la cosiddetta armonizzazione sostanziale, sui contenuti della regolazione, è meno fluida e pacifica. Nel settore esaminato si basa, necessariamente, su valutazioni tecniche. Queste garantiscono, lì dove possibile, neutralità e misure adottate in un regime di indipendenza. Nondimeno, le decisioni basate su valutazioni tecnico-scientifiche sono più difficili da contestare, segnatamente nella fase giudiziale, ove il Tribunale o la Corte di Giustizia non possono sindacare gli studi effettuati da un soggetto come l'EFSA.

Il ruolo preponderante della tecnica nel settore esaminato mostra come a fronte di una fase processuale piuttosto avanzata, ve ne sia una procedimentale, ancora arretrata e potenzialmente migliorabile. Di qui, risulta meritevole di ulteriori indagini l'ipotesi di creare forme di dialogo partecipativo durante la fase di valutazione tecnico-scientifica del rischio: grazie alla partecipazione tra esperti si può favorire un dibattito aperto e trasparente, segnatamente nei casi più controversi, con l'effetto di migliorare la qualità degli studi scientifici, anticipare la tutela dei soggetti interessati e semplificare il *decision-making* per i gestori del rischio che si troveranno davanti un quadro più chiaro per adottare le misure di regolazione.