

# BlogDUE

## La regionalizzazione del mercato unico alimentare: riflessioni a margine del caso *Fidenato* sulla legittimità dei divieti nazionali di coltivazione

Giuseppe Geraci (Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina) – 14 maggio 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo e fattuale: la disciplina UE sugli OGM. – 2.1. *Segue*: il divieto nazionale di coltivazione e il contenzioso interno. – 2.2. *Segue*: le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte. – 3. La decisione della Corte: la procedura “opt-out” e la sua compatibilità con il diritto UE. – 3.1. *Segue*: libera circolazione delle merci e limiti alla competenza statale. – 3.2. *Segue*: proporzionalità, non discriminazione e libertà d'impresa. – 4. Osservazioni critiche.

1. Il sistema del diritto alimentare dell'Unione europea ha subito, nell'ultimo ventennio, uno sviluppo profondo, passando da un insieme di regole tecniche funzionali alla mera costruzione del mercato interno verso un ordinamento autonomo e valorialmente orientato.

In questo contesto, la sicurezza non è più intesa solo come assenza di rischi igienico-sanitari e quindi come *food safety*, ma come un valore multidimensionale che abbraccia la protezione degli ecosistemi e la trasparenza verso il consumatore.

L'Unione europea in questo settore deve oggi bilanciare standard di sicurezza elevatissimi con la necessità di non soffocare l'innovazione, in un quadro dove la tutela della salute umana è elevata a diritto fondamentale della persona (cfr. art. 35 Carta dei diritti fondamentali dell'UE).

La disciplina degli organismi geneticamente modificati (OGM) si pone al centro di questa tensione, rappresentando il terreno di scontro tra una visione tecnocratica dell'Unione e le rivendicazioni di sovranità identitaria degli Stati membri (v. A. SANTINI, *Sicurezza alimentare e innovazione tecnologica: il caso dei novel foods*, in [rivista.eurojus.it](http://rivista.eurojus.it), n. 1, 2023, p. 134 ss., spec. pp. 140-144).

La gestione del rischio nel diritto dell'Unione poggia sulla divisione tra la valutazione scientifica e la decisione politica, una separazione che appare sempre più sfumata nelle materie ad alta densità tecnologica. Il [regolamento \(CE\) n. 178/2002](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32002R178) ha istituito l'Autorità europea per la sicurezza alimentare come organo terzo e indipendente, ma la prassi ha dimostrato che il *risk*

*management* non può prescindere da considerazioni di carattere sociale ed economico (v. M. EL GEMAYEL, *The Role of Risk Analysis in EU Food Governance*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, n. 1, 2025, p. 149 ss., spec. pp. 155-162).

Il dibattito attuale sulle Nuove Tecniche Genomiche (NGT) evidenzia come l'Unione cerchi di superare l'impasse normativa degli OGM tradizionali per rafforzare la resilienza della filiera alimentare, scontrandosi però con la persistente applicazione del principio di precauzione (sul punto v. G. RAGONE, *La disciplina degli OGM tra Unione europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientifiche controverse?*, in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, 2015, p. 115 ss.; A. ORSINA, *Il principio di precauzione quale canone generale del diritto dell'Unione europea e le sue influenze sull'ordinamento italiano. Il caso particolare degli OGM*, in A. M. MAUGERI, R. SICURELLA, F. SIRACUSANO, G. M. VAGLIASINDI, V. SCALIA, A. LUCIFORA (a cura di), *Diritto Penale dell'Unione europea e nell'Unione europea*, Pisa, 2023, p. 915 ss.).

In questo scenario, la scienza non è più l'unico parametro di legittimazione, ma deve convivere con fattori legittimi che riflettono le diverse sensibilità nazionali (v. A. DI LAURO, *Mercato agroalimentare e innovazione tecnologica*, in P. BORGHI, I. CAFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 781 ss.).

La sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 2026, nelle cause riunite [C-364/24](#) e [C-393/24](#), costituisce uno spartiacque fondamentale per la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri.

La pronuncia interviene a quasi dieci anni di distanza dal precedente del 2017, in cui venne adottato un approccio rigorosamente “scienzo-centrico” per censurare i divieti italiani alla coltivazione (sentenza della Corte del 13 settembre 2017, causa C-111/16, *Fidenato e a.*, punti 46-52). Oggi, la Corte è chiamata a vagliare la legittimità del sistema di *opt-out* introdotto dalla [direttiva \(UE\) n. 2015/412](#), che permette agli Stati di vietare la coltivazione per motivi non scientifici. Analizzare questa decisione significa dunque esplorare i confini tra l'unità del mercato interno e la differenziazione geografica dell'integrazione, valutando se la soluzione politica trovata regga al vaglio dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

2. L'impalcatura giuridica che governa gli organismi geneticamente modificati nell'Unione europea si fonda su un equilibrio tra l'obiettivo dell'armonizzazione del mercato interno e la necessità di garantire un elevato livello di biosicurezza, espresso attraverso un sistema di fonti tra loro complementari.

Il pilastro fondamentale di questo regime è costituito dalla [direttiva n. 2001/18/CE](#), relativa all'emissione deliberata nell'ambiente di OGM, la quale definisce una procedura di autorizzazione rigorosa fondata sul principio di prevenzione e sulla valutazione del rischio caso per caso (cfr. art. 4 direttiva n. 2001/18/CE). L'atto dà forma a un modello di armonizzazione esaustiva

che, in linea di principio, limita drasticamente la possibilità per gli Stati membri di adottare misure unilaterali restrittive una volta che l'autorizzazione sia stata concessa a livello centrale.

A questo pilastro si affianca il [regolamento \(CE\) n. 1829/2003](#), specifico per gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati, che rappresenta la *lex specialis* per i prodotti destinati alla filiera agroalimentare. Il coordinamento tra questi atti e la legislazione alimentare generale costituisce il cuore dei problemi interpretativi emersi nella sentenza *Fidenato*.

In particolare, l'art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 disciplina le misure di emergenza, permettendo agli Stati membri di sospendere o vietare temporaneamente l'uso di un OGM, a condizione che sia dimostrata la sussistenza di un rischio grave per la salute o l'ambiente, vincolando, quindi, all'evidenza scientifica la possibilità per gli stessi di esercitare tale facoltà (v. H. SCHEBESTA, K. PURNHAEN, *EU Food Law*, Oxford, 2024, pp. 177-181).

È proprio in questo quadro normativo che si è consumata la frattura tra i presupposti della sentenza *Fidenato* del 13 settembre 2017 e la cornice giuridica della sentenza del 5 febbraio 2026.

Se nel 2017 la Corte aveva chiarito che le misure di emergenza non potessero essere adottate sulla base del solo principio di precauzione in assenza di prove di un rischio manifesto (v. sentenza *Fidenato e a.*, cit., punti 47-51), l'introduzione degli artt. 26 *ter* e 26 *quater* nella direttiva n. 2001/18/CE, ad opera della direttiva (UE) n. 2015/412, ha radicalmente mutato il paradigma. Questo intervento ha creato una via d'uscita, l'*opt-out*, che prescinde dalla prova scientifica del danno, permettendo divieti basati su motivi imperativi di politica agricola o socioeconomica senza richiedere una specifica dimostrazione di rischio scientifico, ma non per questo sottratti al controllo di coerenza, proporzionalità e non discriminazione (v. E. SIRSI, *Gli alimenti geneticamente modificati e gli alimenti ottenuti con le nuove tecniche genomiche*, in P. BORGHI, I. CAFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *op. cit.*, p. 788 ss.).

Tale mutamento sposta il baricentro del sistema da un regime di uniformità scientifica a uno di "flessibilità geografica", la cui legittimità è stata confermata dalla Corte seguendo l'orientamento di apertura verso la discrezionalità politica degli Stati (v. sentenza della Corte del 5 febbraio 2026, cause riunite C-364/24 e C-393/24, *Fidenato*, punti 62-65).

**2.1.** Il percorso giudiziario che ha condotto alla pronuncia del 5 febbraio 2026 non può essere correttamente compreso senza un breve cenno alla sentenza della Corte del settembre 2017.

La controversia trae origine dai decreti interministeriali italiani che, a partire dal 2013, avevano vietato la coltivazione del mais MON810 invocando l'art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003. La posizione sostenuta dall'Italia in quella sede poggiava su una visione estremamente estensiva del principio di precauzione: lo Stato membro rivendicava il potere di agire in via d'urgenza anche in presenza di un'incertezza scientifica non necessariamente sostenuta da nuove evidenze di pericolo grave, ma legata a una diversa percezione

sociale e politica del rischio (si veda, in tal senso, v. G. RAGONE, *op. cit.*, pp. 117-125).

Tuttavia nove anni prima, la Corte aveva opposto un fermo diniego a tale impostazione, stabilendo che l'art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003, letto in combinato disposto con il principio di precauzione di cui all'art. 7 del regolamento (CE) n. 178/2002, non conferisce agli Stati membri la facoltà di adottare misure di emergenza provvisorie “al di fuori dei presupposti sostanziali previsti”, ossia l'esistenza di una situazione di rischio manifesto e grave per la salute o l'ambiente, validata da un'analisi scientifica rigorosa.

In sostanza, il principio di precauzione non poteva essere utilizzato come scudo per *bypassare* la procedura di autorizzazione centralizzata, né per giustificare divieti nazionali basati su opzioni politiche sprovviste di base tecnica (si veda in tal senso anche M. MAURO, *OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2023, p. 71 ss., spec. pp. 74-77).

Il quadro giuridico muta radicalmente con l'adozione della direttiva (UE) n. 2015/412, che introduce il meccanismo di *opt-out* attraverso l'inserimento degli articoli 26 *ter* e 26 *quater* nella direttiva n. 2001/18/CE.

Questo intervento legislativo rappresenta la risposta allo stallo decisionale, perché permette agli Stati membri di escludere il proprio territorio dalla coltivazione di OGM autorizzati per motivi imperativi diversi dalla sicurezza sanitaria o ambientale. In questo nuovo contesto si inserisce la sentenza del febbraio 2026, che deve rispondere a una domanda di validità sulla legittimità di tale deroga politica (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 44-47).

L'Unione ha operato una scelta consapevole nel distinguere il regime delle misure d'urgenza, basato sulla scienza e sul rischio grave, dal regime dell'esclusione geografica, basato sulla politica agricola e sugli impatti socioeconomici. La validità dell'art. 26 *quater* non può essere compromessa dal fatto che lo Stato non fornisca una giustificazione scientifica particolare, in quanto l'obiettivo della norma è offrire una base giuridica per gestire divergenze di natura non tecnica (conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, del 26 giugno 2025, cause riunite C-364/24 e C-393/24, *Fidenato*, parr. 48-51). Questa posizione segna una frattura netta con l'orientamento del 2017 perché l'Italia in quel caso venne censurata per aver mascherato una scelta politica da emergenza scientifica, mentre la sentenza in esame legittima quella stessa scelta politica purché veicolata attraverso la corretta procedura di *opt-out*.

**2.2.** Il rinvio pregiudiziale si colloca in un momento di profonda incertezza circa la tenuta del sistema di *opt-out*. Vista l'opposizione di *Fidenato* contro i provvedimenti nazionali che recepivano il divieto di coltivazione del mais MON810, è stata ravvisata la necessità di interrogare la Corte di giustizia sulla legittimità degli artt. 26 *ter* e 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE, come modificata nel 2015.

Il cuore del quesito investe la compatibilità di tali norme con l'art. 114 TFUE, che funge da base giuridica per il ravvicinamento delle legislazioni nel mercato interno.

La questione è se sia ammissibile, in un settore caratterizzato da una profonda armonizzazione, che l'Unione autorizzi deroghe nazionali prive di una specifica giustificazione scientifica (v. A. SANTINI, *op. cit.*, pp. 134-140).

Una seconda questione pregiudiziale riguarda la potenziale violazione del principio di proporzionalità e della libertà d'impresa sancita dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 35-37, 77-79). I giudici nazionali si chiedono se un divieto di coltivazione che non poggi su rischi accertati per la salute o per l'ambiente non costituisca un onere eccessivo e irragionevole per gli agricoltori, privandoli della possibilità di utilizzare tecnologie autorizzate e ritenute sicure a livello europeo. Il dubbio nasce dal contrasto netto e totale con l'orientamento espresso dalla stessa Corte nel 2017, quando venne stabilito che il solo principio di precauzione non potesse essere invocato in modo arbitrario per limitare l'attività economica in assenza di prove di pericolosità (v. sentenza *Fidenato e a.*, cit., punti 53-55).

Inoltre, viene posta la questione della validità della decisione di esecuzione n. 2016/321, che ha formalmente rimosso il territorio italiano dall'ambito geografico dell'autorizzazione del mais MON810. In particolare, è stato sollevato il dubbio che tale decisione sia viziata da un eccesso di potere o da un difetto di motivazione, laddove recepisce superficialmente la richiesta dello Stato membro senza sottoporla a un vaglio di coerenza con gli obiettivi generali della politica agricola dell'Unione.

Il nodo che la Corte è chiamata a sciogliere riguarda proprio la possibilità di scindere la valutazione tecnica della sicurezza affidata all'EFSA, dalla decisione politica sulla localizzazione delle colture, senza che ciò comprometta la certezza del diritto per gli operatori del settore.

Infine, le questioni pregiudiziali richiamano la necessità di chiarire se il sistema di *opt-out* non finisca per tradursi in una discriminazione alla rovescia, penalizzando gli agricoltori di alcuni Stati membri rispetto ai loro concorrenti operanti in paesi che hanno invece accettato la coltivazione di OGM. La Corte è dunque chiamata a decidere se la diversità nazionale possa essere considerata un valore superiore all'uniformità del mercato, o se invece sino stati oltrepassati i limiti della propria discrezionalità creando un sistema che aggiri il rigore scientifico faticosamente costruito con la food law europea (v. H. SCHEBESTA, K. PURNHAEN, *op. cit.*, pp. 155-192).

**3.** Il nucleo della sentenza del 5 febbraio 2026 risiede nel riconoscimento della piena legittimità di un sistema che può essere descritto come una "autorizzazione a geometria variabile". La Corte chiarisce che gli art. 26 *ter* e 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE non costituiscono una deroga indebita al mercato interno ma uno strumento di flessibilità necessario per preservare l'edificio normativo dell'Unione in un settore ad altissima sensibilità politica. A differenza della fattispecie esaminata nella sentenza *Fidenato* del 2017, in

cui l'Italia aveva tentato di utilizzare impropriamente le misure di emergenza ex art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003, nel caso odierno la Corte osserva che la base giuridica dell'intervento statale è radicalmente diversa. Se le misure d'urgenza richiedono la prova di un rischio grave e imminente, la procedura di *opt-out* consente di invocare motivi "imperativi" che prescindono dalla sicurezza sanitaria o ambientale in senso stretto (v. conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., parr. 42-47).

È stato inoltre evidenziato che la validità della decisione di esecuzione 2016/321 relativa al mais MON810 non è subordinata alla produzione di nuove evidenze scientifiche da parte dello Stato membro. Questa conclusione segna una svolta epocale: la validazione scientifica dell'EFSA rimane il presupposto per l'immissione in commercio nell'intera Unione, ma la "messa a terra" della coltivazione viene restituita alla discrezionalità politica nazionale. Quest'approccio riflette la consapevolezza che il consenso scientifico non sempre coincide con l'accettabilità sociale di una tecnologia (v. M. EL GEMAYEL, *op. cit.*, pp. 164-168).

Pertanto, l'Unione non ha ecceduto i limiti della propria discrezionalità nell'articolare una procedura che permette agli Stati di auto-escludersi dalla coltivazione per tutelare modelli agricoli tradizionali o strutture socioeconomiche specifiche.

Passaggio cruciale della sentenza riguarda l'interpretazione dell'art. 26 *quater*, par. 3. La Corte stabilisce come, una volta che lo Stato membro ha presentato una richiesta di limitazione geografica e questa è stata recepita nell'atto di autorizzazione o di rinnovo, tale restrizione diventa parte integrante della validità dell'autorizzazione stessa per quel territorio. In questo senso, la posizione di *Fidenato*, che invocava il primato del diritto dell'Unione per ignorare il divieto nazionale, viene respinta: il primato del diritto dell'Unione finisce, in questa prospettiva, per operare a favore della norma europea che legittima il divieto nazionale.

Questa configurazione permette di evitare che lo stallo decisionale in seno al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi (PAFF Committee) blocchi l'innovazione negli Stati favorevoli, garantendo al contempo quella che può essere definita una forma di "sovranità culturale" degli Stati membri (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 58-62; G. RAGONE, *op. cit.*, pp. 125-128).

**3.1.** Il riconoscimento della legittimità dei divieti di coltivazione non implica una deroga generalizzata alle libertà fondamentali previste dal Trattato, con particolare riferimento in questo caso alla libera circolazione delle merci (cfr. art. 34 TFUE).

La Corte opera una distinzione netta tra la coltivazione intesa come fase della produzione agricola legata al territorio, e la commercializzazione, fase invece della circolazione dei prodotti. Viene ribadito che il sistema di *opt-out* previsto dalla direttiva (UE) n. 2015/412 riguarda esclusivamente l'attività di semina e crescita delle piante OGM, e non può in alcun modo essere esteso

dagli Stati membri per vietare il transito o la vendita di alimenti e mangimi derivati da OGM legalmente autorizzati a livello di Unione (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 68-71).

Questa precisazione è fondamentale per salvaguardare l'unità del mercato interno, un punto su cui la giurisprudenza era stata categorica fin dai tempi del caso *Monsanto* (si veda, in tal senso, la sentenza della Corte del 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto*). Se agli Stati fosse concesso di bloccare anche la vendita di prodotti finiti sulla base di motivazioni di politica agricola, si assisterebbe a una frammentazione del mercato alimentare incompatibile con gli obiettivi del regolamento (CE) n. 1829/2003.

Il diritto dell'Unione europea ammette una “differenziazione territoriale” nella produzione, mentre la circolazione dei prodotti autorizzati resta integralmente disciplinata dalle regole del mercato interno, senza che l'una dimensione costituisca il limite o il contrappeso dell'altra. Ne consegue che il divieto di coltivazione non incide sulla qualificazione giuridica del prodotto OGM autorizzato, né sulla sua libera circolazione all'interno dell'Unione.

Sotto questo profilo, la sentenza consolida l'interpretazione secondo cui la [decisione di esecuzione n. 2016/321](#) per l'Italia è valida proprio perché limita la sua portata alla sola coltivazione del mais MON810. La Corte chiarisce che la libertà dello Stato di invocare motivi imperativi non è una delega in bianco, ma deve essere esercitata nel rispetto del principio di leale cooperazione (cfr. art. 3, par. 4, TUE): lo Stato non può ostacolare il commercio di prodotti derivati da OGM coltivati legalmente in altri Stati membri. In questo modo, la Corte risponde indirettamente alle preoccupazioni espresse circa il rischio che la disciplina sulla coesistenza tra colture possa essere usata strumentalmente per erigere barriere commerciali.

La sentenza non introduce un meccanismo di compensazione tra autonomia nazionale e tutela del mercato interno, ma si limita a ribadire la distinzione tra i due piani: da un lato, la coltivazione, quale attività agricola radicata nel territorio dello Stato membro suscettibile di *opt-out*; dall'altro, la circolazione e commercializzazione dei prodotti OGM autorizzati, che restano integralmente soggette alle regole del mercato interno e non possono essere incise da misure nazionali (conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., par. 85-88; M. MAURO, *op. cit.*, pp. 71-95).

**3.2.** La Corte, inoltre, affronta con estremo rigore le censure mosse dalla difesa di Giorgio Fidenato relative alla presunta violazione della libertà d'impresa e del principio di non discriminazione (cfr. artt. 16 e 21 CDFUE). Il ricorrente sosteneva che impedire la coltivazione di un prodotto già dichiarato sicuro dall'EFSA costituisse una restrizione sproporzionata e discriminatoria, poiché penalizzava i soli agricoltori situati in territori “OGM-free” rispetto ai loro concorrenti europei (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 75-77; E. SIRSI, *op. cit.*, pp. 796-799).

La Corte tuttavia respinge tale impostazione, chiarendo che la libertà d'impresa non è una prerogativa assoluta, ma può essere limitata per perseguire obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione. La tutela di

modelli agricoli specifici, il mantenimento della biodiversità colturale e la garanzia della coesistenza tra colture biologiche, convenzionali e transgeniche sono considerati dalla Corte obiettivi legittimi che giustificano il sacrificio della libertà di scelta del singolo agricoltore (v. M. MAURO, *op. cit.*, pp. 79-85).

La proporzionalità della misura di *opt-out* è garantita dal fatto che essa è limitata geograficamente e non pregiudica la possibilità per l'operatore di commercializzare o utilizzare prodotti OGM provenienti da altre zone, salvaguardando così il nucleo essenziale dell'attività economica (v. A. SANTINI, *op. cit.*, pp. 134-140).

Sotto il profilo della non discriminazione, la Corte precisa che la disparità di trattamento tra agricoltori di diversi Stati membri non costituisce una violazione del principio di uguaglianza, bensì può essere letta come una conseguenza fisiologica di un sistema di integrazione differenziata, ma ciò non esaurisce il problema della compatibilità delle misure nazionali con i principi di proporzionalità e non discriminazione, né esclude il rischio di effetti competitivi asimmetrici tra operatori (v. G. RAGONE, *op. cit.*, pp. 117-125). Se nel 2017 la Corte aveva dichiarato l'incompatibilità delle misure italiane poiché prive di una valida base giuridica e scientifica, oggi riconosce che l'esistenza di una specifica procedura normativa fornisce quella legittimazione che prima mancava (cfr. art. 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE). In sintesi, la discriminazione lamentata da Fidenato è considerata oggettivamente giustificata dalla necessità di rispettare le diverse identità agricole nazionali, un valore che l'Unione è tenuta a rispettare ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE (v. F. FERRARO, *Doppia pregiudizialità: la Corte di giustizia difende e rinnova gli insegnamenti della sentenza Simmenthal*, in questa *Rivista*, n. 1, 2026, p. 1 ss., pp. 15-19).

In tale prospettiva non può escludersi che l'esercizio della discrezionalità statale produca effetti competitivi asimmetrici tra agricoltori operanti in diversi Stati membri, incidendo sulle condizioni di accesso all'innovazione tecnologica e sulla competitività delle imprese agricole.

4. La pronuncia della Corte del 5 febbraio sembra segnare un parziale superamento di un modello di gestione del rischio basato esclusivamente sulla scienza totale a favore di una governance integrata che accoglie istanze di natura politica e identitaria.

Se la sentenza *Fidenato* del 2017 aveva cristallizzato l'impossibilità per gli Stati membri di invocare il principio di precauzione in modo puramente cautelativo per bypassare l'assenza di rischi accertati dall'EFSA, la recente decisione riconosce che la legittimazione dell'azione dell'Unione non può prescindere dal consenso sociale. In questa prospettiva, l'introduzione dell'art. 26 *quater* della direttiva n. 2001/18/CE, validata dalla Corte, rappresenta un correttivo istituzionale necessario (v. sentenza *Fidenato e a.*, cit., punti 51-54; conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., parr. 38-40).

La Corte sembra infatti ammettere una procedura di *opt-out* che non richiede necessariamente una riconduzione puntuale ai motivi tipizzati dell'art. 26 *ter*, ma ciò non equivale a eliminare ogni esigenza di giustificazione: l'intervento statale resta soggetto ai principi generali del diritto dell'Unione, quali proporzionalità, non discriminazione e obbligo di motivazione.

Come analizzato, il processo di analisi del rischio si articola oggi in una dialettica costante tra il *risk assessment* (tecnico) e il *risk management* (politico), dove quest'ultimo è chiamato a ponderare fattori legittimi che esulano dalla mera biosicurezza (v. M. EL GEMAYEL, *op. cit.*, pp. 162-168).

In questa prospettiva, il principio di precauzione, nei suoi rigorosi presupposti applicativi, non rappresenta soltanto un vincolo procedurale all'azione degli Stati membri, ma anche una garanzia sistemica per l'equilibrio del mercato interno, in quanto impone che le restrizioni siano ancorate a basi scientifiche verificabili, limitando il rischio di frammentazioni derivanti da scelte discrezionali. Le due dimensioni restano pertanto concettualmente distinte, pur potendo interagire sul piano applicativo.

La sentenza sancisce che l'Unione può legittimamente scorporare la valutazione della sicurezza di un OGM dalla decisione sulla sua coltivazione territoriale. Quest'approccio trasforma il sistema di autorizzazione in un modello multilivello più flessibile, capace di assorbire il dissenso degli Stati membri contrari senza che ciò comporti la paralisi dei diritti degli Stati favorevoli o degli operatori economici operanti in altri territori.

Sotto il profilo sistematico, la Corte conferma che il diritto alimentare dell'UE non è più un ordinamento puramente "scienzo-centrico", ma un sistema di coesistenza politica. La validità della decisione di esecuzione n. 2016/321, che ha escluso l'Italia dalla coltivazione del MON810, poggia infatti sulla regolarità di una procedura che, pur permettendo di integrare considerazioni non strettamente scientifiche, non si traduce in un potere arbitrario. Resta inoltre aperto il profilo del controllo sul piano interno, in particolare alla luce dell'art. 3 Cost., sotto il versante della ragionevolezza della scelta legislativa. Se infatti l'Unione si arresta alla verifica della proporzionalità rispetto agli effetti sul mercato interno, sul piano costituzionale interno potrebbe porsi una diversa questione di equilibrio tra l'interesse perseguito dal legislatore e la compressione della sfera giuridica del singolo agricoltore. Ciò resterebbe circoscritto dai limiti della giurisdizione costituzionale, ma non può dirsi integralmente assorbito dalla legittimazione offerta dal diritto dell'Unione.

Questa evoluzione risponde alla necessità di una democratizzazione delle scelte tecnologiche, evitando che l'Unione venga percepita come un ente puramente tecnocratico distante dalle diversità dei territori (v. M. MAURO, *op. cit.*, pp. 74-77).

La sentenza affronta inoltre una delle questioni più delicate dell'integrazione europea, ovvero come preservare l'unità del mercato interno pur riconoscendo agli Stati membri spazi di autonomia decisionale su materie eticamente e politicamente sensibili. La Corte chiarisce la distinzione tra la

fase della produzione, la coltivazione, e quella della commercializzazione, confermando che appartengono a piani giuridici distinti; questo approccio permette di evitare che la disciplina sugli OGM diventi un fattore di disgregazione del mercato.

Se agli Stati fosse concesso di vietare non solo la semina, ma anche il transito o la vendita di prodotti derivati legalmente autorizzati, si violerebbe l'art. 34 TFUE e il principio del mutuo riconoscimento, pilastro fondamentale del diritto UE.

Tuttavia, il riconoscimento della legittimità della procedura di *opt-out* introduce una forma di territorializzazione della norma tecnica che non è priva di rischi.

In questo scenario, lo Stato membro non interviene per garantire un livello di tutela superiore basato su evidenze scientifiche locali, come previsto dalla clausola di salvaguardia *ex art. 23*, ma per assecondare una scelta politica nazionale che non è necessariamente fondata sull'accertamento di un rischio scientifico, ma che deve comunque inserirsi in un quadro di coerenza, motivazione e rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione. La frammentazione, sebbene necessaria per sbloccare l'impasse decisionale, potrebbe creare asimmetrie competitive tra gli agricoltori dell'Unione, penalizzando chi opera in regioni "OGM-free" (v. sentenza *Fidenato*, cit., punti 52 e 80).

Il limite invalicabile posto dalla Corte è che tale differenziazione non deve mai tradursi in protezionismo mascherato. Le restrizioni devono essere motivate, proporzionate e non discriminatorie (v. M. HOLLE, G. SALVATORI, *The New Directive 2015/412/EU and "compelling grounds": requirements for the justification of national measures*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, 2016, pp. 21-31). La Corte, confermando la validità della decisione di esecuzione 2016/321, chiarisce che è stato trovato un punto di equilibrio: la scienza garantisce che ciò che circola nell'Unione sia sicuro, mentre la politica nazionale decide se quella specifica tecnologia debba far parte del paesaggio agricolo dello Stato (v. EFSA, *Organismi geneticamente modificati*, 2025; conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, alla causa *Fidenato*, cit., parr. 82-84). In questo senso, la sentenza in esame non indebolisce il mercato interno, ma lo rende più resiliente, permettendo la coesistenza tra sistemi produttivi diversi che altrimenti sarebbero rimasti bloccati in un conflitto perenne.

In ultima analisi, la decisione funge da catalizzatore per una riflessione più ampia sul rapporto tra diritto, scienza e democrazia deliberativa nell'Unione europea.

La validazione della procedura di *opt-out* suggerisce che il principio di precauzione non debba essere inteso esclusivamente come uno strumento di gestione dell'incertezza scientifica, ma anche come un presidio a tutela della diversità dei modelli di sviluppo territoriale. In questo senso, la "saga Fidenato" evidenzia come l'adozione di soluzioni tecnologiche definite a livello sovranazionale possa sollevare, in determinati contesti, questioni di

accettabilità sociale, che l'Unione ha cercato di gestire attraverso strumenti di flessibilità.

Questa pronuncia si colloca, peraltro, in una fase cruciale di transizione verso le cosiddette Nuove Tecniche Genomiche (NGT). Il dibattito attuale sulla proposta di regolamento per rafforzare la resilienza della filiera alimentare evidenzia come l'Unione stia tentando di semplificare le procedure per le biotecnologie di nuova generazione, cercando di superare la rigidità della direttiva n. 2001/18/CE. Tuttavia, la sentenza chiarisce che qualsiasi futura riforma non potrà prescindere dal coinvolgimento degli Stati membri nella gestione della “messa a terra” delle innovazioni. Il futuro della *food law* europea dipenderà dalla capacità di integrare l'innovazione genomica con la tutela delle produzioni biologiche e convenzionali, garantendo quella libertà di scelta che la Corte ha elevato a valore meritevole di protezione anche a discapito di una perfetta uniformità del mercato.

L'integrazione differenziata in materia di OGM appare dunque come una soluzione funzionale allo sblocco decisionale, ma non priva di costi sistemici, in termini di potenziale frammentazione e di asimmetrie tra operatori. La sua sostenibilità nel lungo periodo dipenderà dalla capacità dell'ordinamento di mantenere un equilibrio tra autonomia nazionale e coerenza del mercato interno, evitando che la discrezionalità politica si traduca in scelte arbitrarie o sproporzionate.

In conclusione, se la sentenza del 2017 rappresentava il primato della verità scientifica sulla discrezionalità politica, oggi viene ristabilito un equilibrio più pragmatico: la scienza, e quindi l'EFSA, stabilisce il confine di ciò che è sicuro, ma l'Unione e gli Stati membri determinano lo spazio e le modalità della sua applicazione.

Il caso *Fidenato* si chiude dunque con un riconoscimento della complessità della governance europea, dove la coesistenza tra visioni contrapposte del progresso agricolo diventa l'unica via per garantire la tenuta del progetto di integrazione in settori in cui si intrecciano profili scientifici, economici e politico-sociali.

### **ABSTRACT (ITA)**

Il contributo analizza la sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 2026 nelle cause riunite C-364/24 e C-393/24 (*Fidenato*), che segna un'importante evoluzione nel diritto alimentare dell'Unione europea. A distanza di quasi un decennio dal precedente del 2017, la Corte valida il meccanismo di opt-out introdotto dalla direttiva 2015/412, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di vietare la coltivazione di OGM sul proprio territorio per motivi imperativi di natura politica, sociale o economica, prescindendo da nuove evidenze scientifiche. L'analisi si sofferma sul passaggio da un modello "scienzo-centrico" a un sistema di "sussidiarietà negativa" e flessibilità geografica, valutandone la compatibilità con il mercato interno, la libera circolazione delle merci e i diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

### **ABSTRACT (ENG)**

This paper examines the Court of justice's judgment of 5 February 2026 in joined cases C-364/24 and C-393/24 (*Fidenato*), which marks a significant evolution in EU food law. Nearly a decade after the 2017 precedent, the Court validates the "opt-out" mechanism introduced by directive 2015/412, recognizing the right of Member States to prohibit GMO cultivation on their territory for compelling political, social, or economic reasons, regardless of new scientific evidence. The analysis focuses on the transition from a "science-centric" model to a system of "negative subsidiarity" and geographical flexibility, evaluating its compatibility with the internal market, the free movement of goods, and the fundamental rights enshrined in the Charter.