

## OGM: gli stretti percorsi di una legislazione comunitaria, nazionale e regionale

di Federica Russo

Con la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 si è conclusa una prima fase dell'annunciato contenzioso costituzionale in materia di OGM, innestato dall'adozione di normative regionali e di una successiva articolata disciplina nazionale.

Con una prima sentenza (la numero 150 del 2005) sono state esaminate alcune norme regionali che stabilivano una moratoria nella coltivazione, giungendosi ad una declaratoria di inammissibilità dei ricorsi governativi per inesatta indicazione della norma interposta. Il ricorso del Governo avrebbe indicato infatti solo gli articoli della direttiva 2001/18 CE concernenti l'immissione in commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati, mentre la legislazione regionale aveva di mira esclusivamente la coltivazione.

Tuttavia, nella parte finale della sentenza 150 del 2005, la Corte sentiva la necessità di avvertire che "la dichiarazione di inammissibilità di tutte le questioni sollevate impedisce di valutare in questa sede gli effetti eventualmente prodottisi, nelle more dei presenti giudizi, sulle due leggi regionali impugnate a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 22 novembre 2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza fra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), convertito con modificazioni nella legge 28 gennaio 2005, n. 5, decreto adottato in attuazione della rac-

comandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 (Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche)".

Con ricorso della Regione Marche, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale proprio degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 ed 8 del decreto legge 22 novembre 2004, n. 279, con un complesso impianto accusatorio che di seguito si riassume.

In primo luogo, si è negata la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77 Cost. ai fini del ricorso alla decretazione governativa d'urgenza. Infatti, l'adozione del decreto legge contestato non potrebbe ritenersi giustificata dalla esigenza di attuare un atto comunitario privo di contenuto vincolante<sup>1</sup>, con conseguente illegittima compressione delle forme di partecipazione, anche popolare, alla elaborazione delle scelte del legislatore nazionale<sup>2</sup>.

In secondo luogo, la Regione ha lamentato l'illegittimità della disciplina nazionale nella parte in cui, ignorando la dannosità dei prodotti contenenti OGM, ne permette la produzione, omettendo di tutelare l'ambiente, l'agricoltura e la salute umana, animale e vegetale, in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. Peraltro, la proposizione di questa censura sarebbe giustificata dal dirit-

<sup>1</sup> Si fa riferimento alla raccomandazione della Commissione Europea 2003/556/CE del 23 luglio 2003, recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche.

<sup>2</sup> In particolare, a sostegno della propria tesi, la Regione ha richiamato il decimo considerando della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2001/18/CE in base al quale "per un quadro legislativo completo e trasparente, è necessario garantire che il pubblico sia consultato dalla Commissione o dagli Stati membri durante l'elaborazione delle misure, e che sia informato delle misure adottate durante l'attuazione della presente direttiva".

to-dovere della Regione “ad intervenire, nel caso di inadempimento statale, a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione”<sup>3</sup>.

Le ulteriori censure si fondano sull’attinenza delle norme impugnate alla materia dell’agricoltura, di esclusiva competenza regionale, ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost. Ciò comporterebbe l’illegittimità di queste disposizioni anche nella ipotesi in cui si limitassero ad attuare il diritto comunitario, posto che siffatto intervento normativo nazionale deve ritenersi precluso “al di fuori delle materie attribuite in via esclusiva dall’art. 117, secondo comma, della Costituzione, sicché la legge impugnata violerebbe anche l’art. 117, quinto comma, della Costituzione”<sup>4</sup>.

Peraltro, anche a voler ricondurre le norme gravate nell’ambito di una materia oggetto di potestà concorrente, se ne dovrebbe comunque dichiarare l’illegittimità costituzionale, stante il loro carattere dettagliato, lesivo delle competenze legislative regionali di cui all’art. 117, comma 3, Cost.<sup>5</sup>

Si è, quindi, censurata la previsione della definizione con provvedimento statale sub-legislativo di norme quadro per la coesistenza, materia per la cui disciplina occorrerebbe l’adozione di atti normativi primari, salvo ritenere che lo Stato abbia provveduto ad una illegittima autodelega, in deroga all’art. 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988 (Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ed in violazione dell’art. 76 Cost., che impone il ricorso alla legge in ordine all’atto di conferimento della delega legislativa<sup>6</sup>.

La Regione Marche ha, altresì, lamentato la violazione degli artt. 117, comma 6, e 118

Cost., sottoforma di ingiustificata e, quindi, illegittima avocazione allo Stato delle competenze amministrative regionali in materia di agricoltura<sup>7</sup>. La ricordata competenza legislativa esclusiva delle Regioni in tale settore imporrebbe, infatti, di riservare a questi enti la disciplina degli eventuali illeciti amministrativi, in forza del noto principio del parallelismo tra competenze normative ed amministrative<sup>8</sup>.

Da ultimo, si è contestata la legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 4, D.L. n. 279 del 2004, nella parte in cui individua l’atto regionale di regolamentazione della materia agricoltura, prevedendo l’adozione di piani regionali di coesistenza tramite non meglio definiti “provvedimenti”, che sembrano escludere la possibilità per l’ente di ricorrere al più opportuno strumento legislativo<sup>9</sup>.

Il conflitto sopra riassunto è stato risolto dalla Consulta con una pronuncia ricca di interessanti spunti di analisi.

In primo luogo, la Corte Costituzionale ha circoscritto l’oggetto dei ricorsi proponibili in via principale dalle Regioni avverso provvedimenti normativi statali.

Si è, infatti, dichiarata l’inammissibilità delle censure sollevate in riferimento all’omessa consultazione delle popolazioni locali nel procedimento di adozione delle norme impugnate. Tale consultazione, di dubbia riferibilità ai procedimenti legislativi, non può essere motivo di ricorso in via principale alla Corte Costituzionale, “se non «quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze» regionali (in particolare le sentenze n. 398 del 1998; fra le molte analoghe anche le sentenze n. 383 e n. 50 del 2005)”<sup>10</sup>. Al di fuori di questa ipotesi

<sup>3</sup> Così Corte Cost., Sent. n. 116 del 2006, che sul punto riporta le difese svolte dalla regione ricorrente.

<sup>4</sup> Così le difese svolte dalla Regione Marche, come riportate nella sentenza in commento.

<sup>5</sup> Questa censura attiene agli artt. 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, e all’art. 8 del D.L. n. 279 del 2004.

<sup>6</sup> Queste censure attengono agli artt. 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4 e all’art. 8 del D.L. n. 279 del 2004.

<sup>7</sup> Questa censura attiene all’art. 5, commi 3 e 4, e all’art. 7 del D.L. n. 279 del 2004.

<sup>8</sup> Questa censura è stata avanzata avverso l’art. 6 del D.L. n. 279 del 2004.

<sup>9</sup> Va segnalato che nel giudizio in esame è intervenuta, a sostegno dell’accoglimento del ricorso, l’Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME). In linea con il proprio consolidato orientamento, la Consulta ha dichiarato l’inammissibilità di tale intervento “dal momento che il giudizio in via principale si svolge di norma esclusivamente fra i titolari delle competenze legislative in contestazione, secondo quanto questa Corte ha già più volte affermato (fra le molte, le sentenze n. 51 del 2006, n. 383, n. 336 e n. 150 del 2005, n. 196 del 2004)” (così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006).

<sup>10</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

eccezionale, il solo strumento utile per adire il Giudice delle leggi al fine di far valere sifatto vizio procedimentale è il ricorso in via incidentale.

Del pari inammissibili sono le censure svolte dalla Regione, evocando a parametro l'art. 117, comma 2, lett. s), anche in relazione agli artt. 9, 32 e 33 Cost. Ciò in quanto "non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale: saranno, semmai, queste ultime a poter essere dedotte a fondamento di un ricorso di legittimità costituzionale in via principale promosso da una Regione". Sono infatti prive di rilievo "le denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale (tra le molte, sentenze n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287 del 2004)"<sup>11</sup>. La Consulta ha, così, ribadito la funzione di garanzia propria dei giudizi di legittimità proposti in via principale, negando accesso a quelle censure che, facendo valere forme indirette di competenza, sovvertirebbero il già confuso assetto delineato dal Titolo V della Costituzione.

Nel merito, la Consulta ha provveduto ad una sintetica ricostruzione della normativa comunitaria e nazionale vigenti in materia di OGM, procedendo alla attesa individuazione delle materie costituzionali di riferimento.

In particolare, la Corte ha espressamente riconosciuto la strumentalità della disciplina dettata dal D.Lgs. n. 224 del 2003 (attutivo della direttiva 2110/18/CE, concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organi-

smi geneticamente modificati) rispetto alle finalità di tutela dell'ambiente e della salute, come si ricava dalla dichiarazione di intenti contenuta nell'art. 1, comma 1, del decreto stesso<sup>12</sup>.

Non altrettanto immediata è l'individuazione della materia cui riferire le disposizioni contenute nel D.L. n. 279 del 2004, convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2005, n. 5.

L'atto comunitario attuato da questo decreto si riferisce, infatti, alla "organizzazione della produzione agricola" per gli aspetti "economici" conseguenti all'utilizzo in agricoltura di OGM, mentre sono ad esso estranei i profili "ambientali e sanitari" della disciplina<sup>13</sup>.

Tuttavia, a giudizio della Consulta, il legislatore nazionale, nell'attuare la Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, ha esteso il proprio intervento alla materia ambientale e sanitaria, appunto ignorate dal citato provvedimento comunitario.

In particolare, al fine di adeguare l'ordinamento nazionale al principio espresso dal primo "considerando" della raccomandazione 2003/556/CE<sup>14</sup> si è sancito il principio di coesistenza tra le varie tipologie di agricoltura (convenzionale, biologica e transgenica). Nell'affermare ciò, il legislatore si è avvalso della "competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), nonché (di) quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali"<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

<sup>12</sup> Il D.Lgs. n. 224 del 2003 era già stato oggetto di un precedente giudizio di legittimità costituzionale, conclusosi con la sent. n. 150 del 2005. Tuttavia, in quella occasione, la Corte Costituzionale non aveva proceduto ad una complessiva qualificazione della disciplina statale, limitandosi ad esaminare il solo art. 25 del D.Lgs. n. 224 del 2003 attinente alla specifica materia della immissione in commercio di prodotti contenenti OGM.

<sup>13</sup> Si fa riferimento alla Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003, recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche.

<sup>14</sup> «Nell'Unione europea non deve essere esclusa alcuna forma di agricoltura, convenzionale, biologica e che si avvale di OGM»

<sup>15</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

La motivazione giuridica che è alla base di tale conclusione risiede nella riconosciuta idoneità del legislatore nazionale a contemperare “i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell’imprenditore agricolo e dall’altro lato dall’esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l’utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all’ambiente e alla salute”<sup>16</sup>.

Pertanto, la Corte Costituzionale ha concluso per l’infondatezza delle censure sollevate avverso gli artt. 1 e 2 del D.L. n. 279 del 2004 “giacché tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali (art. 1), e nell’affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da tutelarne le peculiarità e le specificità produttive, sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia tutela dell’ambiente, e della competenza concorrente nella materia tutela della salute”<sup>17</sup>.

Diversa la sorte spettata agli artt. 3, 4 e 7 del citato decreto.

La declaratoria di illegittimità costituzionale che ha colpito queste disposizioni si è fondata sulla corretta individuazione della materia oggetto del contestato intervento normativo, alla luce di quello che è l’effettivo contenuto delle disposizioni gravate.

Da questa indagine è, così, emerso che il D.L. n. 279 del 2004 “mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche”<sup>18</sup>.

Si è, quindi, operata una scissione tra quelle che sono le materie cui ineriscono le disposizioni declaratorie del principio di coesistenza (ambiente e salute) e la materia cui ineriscono le disposizioni attuative di tale principio (agricoltura).

Tuttavia, la declaratoria di illegittimità costituzionale non è legata di per sé all’intervento statale in materia di agricoltura.

Infatti, l’esistenza di una competenza esclusiva delle Regioni in tale ambito non esclude il “parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente”<sup>19</sup>.

Ciò che si rimprovera al legislatore nazionale sono, in altri termini, le modalità con le quali si è intervenuti in un settore che astrattamente ammetterebbe o, addirittura, imporrebbe una normativa nazionale di coordinamento<sup>20</sup>.

Il riconoscimento di una competenza legislativa esclusiva delle Regioni ha altresì condotto alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, D.L. 279 del 2004, nella misura in cui introduce sanzioni amministrative per la violazione delle regole di coesistenza, in violazione del noto principio di parallelismo, che riserva la regolamentazione di queste misure “al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia la cui inosservanza è in tal modo sanzionata (fra le molte, le sentenze n. 63 del 2006; n. 384 e n. 50 del 2005)”<sup>21</sup>.

Ne è conseguita l’illegittimità costituzionale delle ulteriori disposizioni impugnate<sup>22</sup>, in quanto legate alle norme già sanzionate da un inscindibile nesso di dipendenza.

Tuttavia, a ben vedere, l’intervento demolitorio posto in essere con la sentenza in commento è meno drastico di quanto non appaia.

Infatti, la Consulta non sembra aver escluso forme di collaborazione tra Stato e

<sup>16</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

<sup>17</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

<sup>18</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

<sup>19</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

<sup>20</sup> Si rinvia alla motivazione della sentenza in commento per una più approfondita analisi delle ragioni che hanno condotto la Consulta alla parziale declaratoria di illegittimità costituzionale del D.L. n. 279 del 2004.

<sup>21</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

<sup>22</sup> Si fa riferimento all’art. 5, commi 3 e 4, ed agli artt. 6, comma 2, ed 8 del D.L. n. 279 del 2004.

Regioni in materia di regolamentazione della produzione di OGM. Anzi, la stessa Consulta, facendo leva sulla trasversalità della materia agricoltura, suggerisce al legislatore nazionali ambiti di intervento, con essa confinanti, all'interno dei quali porre regole, principi e procedimenti tali da vincolare anche il legislatore regionale nell'esercizio delle sue potestà esclusive.

Come detto, ad essere sanzionata è la tecnica di intervento statale elaborata dal D.L. 279 del 2004. Infatti, ove il legislatore si fosse voluto avvalere dello schema tipico della legislazione concorrente, avrebbe dovuto formulare le relative disposizioni in termini tali da ricondurle chiaramente ad una delle materie di cui all'art 117, comma 2, Cost., rimettendo l'adozione delle norme quadro esclusivamente a fonti primarie, come espressamente suggerito dalla Consulta.

Al contrario, nella fattispecie in esame, non solo si è intervenuti con norme quadro in una materia di esclusiva competenza regionale, ma lo si è fatto con atti giuridici di dubbia natura che relegano l'intervento degli enti locali alla mera adozione di piani regionali di natura amministrativa. Di qui, a cascata, l'illegittimità costituzionale degli articoli legati da un nesso inscindibile alle norme già sanzionate.

Ad ogni modo, dalla lettura della sentenza in commento sembra emergere che l'apertura del legislatore nazionale e del giudice delle leggi alla produzione di organismi geneticamente modificati sul territorio nazionale trovi la sua reale ragione d'essere nella esigenza di adeguare l'ordinamento interno al sopravvenuto diritto comunitario, prevenendo probabili procedure di infrazione conseguenti alla opzione "OGM-free".

La Consulta ha infatti manifestato un'evidente preoccupazione rispetto alla decisione 2003/653/CE della Commissione Europea del 2 settembre 2003, con cui è stato respinto un progetto di legge austriaco, teso a vietare in via generale sul territorio nazionale l'utilizzo di OGM, al fine di proteggere i si-

stemi di produzione agricola tradizionali. "In questa decisione si è affermato che, in presenza delle disposizioni comunitarie in materia miranti a ravvicinare la legislazione degli Stati membri, questi ultimi non possono impedire la coltivazione delle sementi OGM autorizzate, ma semmai eventualmente utilizzare la apposita clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 della medesima direttiva, peraltro sempre in riferimento all'impiego di singoli OGM"<sup>23</sup>.

Alla luce di ciò, appariva più che opportuno salvaguardare la normativa nazionale di apertura alla produzione di OGM. A questo scopo, la trasversalità della materia ha facilmente consentito alla Consulta di fondare la legittimità dei principi espressi dal D.L. n. 279 del 2004 sulla loro attinenza all'altrettanto trasversale materia ambientale, pur censurando le disposizioni di attuazione del principio di coesistenza.

Sarebbe, a questo proposito, interessante sollevare una apposita questione di interpretazione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia, al fine di verificare se la significativa apertura compiuta dalla Commissione Europea alla produzione di OGM sia effettivamente conforme al dettato della direttiva 2001/18/CE.

Infatti, le disposizioni contenute in tale direttiva sono estranee alla produzione agricola, riguardando la emissione deliberata per scopi diversi dalla immissione in commercio (parte B) e la immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti (parte C).

Inoltre, il solo obbligo posto dalla citata normativa comunitaria in capo agli Stati membri consiste nel non impedire, mediante appositi divieti, la immissione in commercio dei prodotti contenenti OGM, mentre la loro produzione sembra essere oggetto di una facoltà al cui esercizio scatta l'obbligo di osservare le apposite regole di coesistenza.

La Commissione sembra, invece, superare i confini così tracciati dal legislatore comunitario, introducendo l'inedito princi-

<sup>23</sup> Così Corte Cost., sent. n. 116 del 2006.

pio secondo il quale “nell’Unione europea non deve essere esclusa alcuna forma di agricoltura, convenzionale, biologica e che si avvale di OGM” (così il primo “considerando”, raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 – Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche). Il giudizio conclusosi con la sentenza in commento poteva, quindi, essere una occasione per la sollevazione della questione interpretativa dinanzi alle competenti autorità comunitarie.

Ad ogni modo, in attesa degli ulteriori avvicendamenti del diritto comunitario in materia di OGM, non può che prendersi atto della chiara apertura manifestata dalla Corte Costituzionale rispetto al principio di coesistenza, confidando, i fini della sua attuazione, nel raggiungimento dell’auspicata collaborazione tra enti territoriali.

Per completezza va ricordato che il programma del governo Prodi contiene alcune indicazioni che potrebbero incidere sulla disciplina degli organismi geneticamente modificati. In primo luogo un’affermazione di principio secondo cui “il perseguimento dell’apertura dei mercati e la lotta ad un

protezionismo egoistico devono procedere insieme all’affermazione di politiche che garantiscano la sostenibilità, la sicurezza alimentare, la sovranità alimentare, il ruolo ambientale dell’agricoltura, il rispetto dei diritti dei lavoratori e la tutela della biodiversità”. Indi le seguenti proposizioni normative: “valorizzare i caratteri e l’identità dell’agricoltura italiane”; “custodire i valori della biodiversità e privilegiare la naturalità dei processi incentivando realmente l’agricoltura biologica anche ai fini della difesa e valorizzazione ambientale e adottando verso gli organismi geneticamente modificati il principio della massima precauzione”; “perseguire una nuova qualità del governo del settore agricolo attraverso (...) un rapporto Stato-Regioni, basato sulla cooperazione, sulla sussidiarietà e sulla flessibilità per una *governance* unitaria e articolata dei sistemi istituzionali, delle filiere agroalimentari e di distretti territoriali (...); la creazione di una Agenzia nazionale per la Sicurezza alimentare”.

Gli aggiustamenti sulle norme organizzative, che seguiranno necessariamente la sentenza della Corte Costituzionale, dovranno pertanto muoversi in percorsi necessariamente ristretti.

## CORTE COSTITUZIONALE

### Sentenza n. 116/2006

(*omissis*)

4. – L’esame nel merito delle questioni di costituzionalità poste alla Corte esige un previo chiarimento del quadro normativo comunitario e nazionale in tema di organismi geneticamente modificati (OGM).

4.1. – La direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati, che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio) costituisce il testo normativo fondamentale, in punto sia di “immissione in commercio” di OGM (tale essendo, ai sensi dell’art. 2, comma 1, numero 2, di detta direttiva «un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l’accoppiamento e/o la ricombina-

zione genetica naturale»), sia di “emissione deliberata” di OGM nell’ambiente.

Tali nozioni, benché distinte e fondate su separate previsioni normative (sentenza n. 150 del 2005), sono nel loro insieme sufficientemente ampie per ricomprendervi ogni fase dell’impiego di OGM in agricoltura, una volta superate le complesse fasi di autorizzazione previste dalla medesima direttiva: tali procedure comportano una penetrante valutazione, caso per caso, degli eventuali rischi per l’ambiente e la salute umana, connessi all’immissione in commercio, ovvero anche all’emissione di ciascun OGM ai fini dell’uso agricolo.

Le originarie disposizioni in tema di coltivazione degli OGM sono state specificate dalla decisione della Commissione n. 2002/623/CE del 24 luglio 2002

(recante note orientative ad integrazione dell'Allegato II della direttiva 2001/18/CE) che ha ulteriormente arricchito i criteri cui attenersi per la valutazione del rischio ambientale, anche con particolare ed espresso riferimento alle "pratiche agricole".

Sulla base di tali presupposti, il regolamento n. 1829/2003 del 22 settembre 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati), disciplinando con analoghe forme di tutela il regime degli alimenti geneticamente modificati, ha chiarito (art. 7, comma 5) che "l'autorizzazione concessa secondo la procedura [...] è valida in tutta la Comunità", ed ha introdotto nel corpo della direttiva 2001/18/CE l'art. 26 bis, secondo il quale «gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti». Questa stessa disposizione si riferisce espressamente anche alla «coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali ed organiche».

Con ciò si viene a completare il quadro di tutela approntato dalla normativa comunitaria in tema di OGM a presidio dell'ambiente e della salute.

Su un piano connesso, ma distinto, la raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 (Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche) disciplina in modo espresso ed analitico la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche nell'ambito della produzione agricola, ponendo inoltre come sua esplicita premessa il principio che «nell'Unione europea non deve essere esclusa alcuna forma di agricoltura, convenzionale, biologica e che si avvale di OGM» (primo "considerando").

Al riguardo, deve essere evidenziato che tale raccomandazione, muovendo dalla premessa secondo cui "gli aspetti ambientali e sanitari" connessi alla coltivazione di OGM sono affrontati e risolti esaurientemente alla luce del regime autorizzatorio disciplinato dalla direttiva 2001/18/CE, circoscrive espressamente il proprio campo applicativo ai soli "aspetti economici connessi alla commistione tra culture transgeniche e non transgeniche", in relazione alle "implicazioni" che l'impiego di OGM può comportare sulla "organizzazione della produzione agricola" (introduzione, paragrafo 1.1).

Si tratta di «orientamenti, sotto forma di raccomandazioni non vincolanti rivolte agli Stati membri», il cui campo di applicazione si estende dalla produzione agricola a livello dell'azienda al primo punto di vendita, ossia "dal seme al silo" (punto 1.5).

Il fatto che l'impiego di OGM autorizzati in agricoltura sia garantito dalla normativa comunitaria ha trovato ulteriore conferma nella decisione 2003/653/CE della Commissione europea del 2 settembre 2003 (relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell'Austria superiore, notificate dalla

Repubblica d'Austria a norma dell'art. 95, par. 5, del Trattato CE), con cui, ai sensi dell'art. 95 del Trattato, è stato respinto un progetto di legge del Land dell'Austria superiore, inteso a vietare in via generale sul proprio territorio l'utilizzo di OGM, al fine di proteggere i sistemi di produzione agricola tradizionali. In questa decisione si è affermato che, in presenza delle disposizioni comunitarie in materia miranti a "ravvicinare la legislazione degli Stati membri", questi ultimi non possono impedire la coltivazione delle sementi OGM autorizzate, ma semmai eventualmente utilizzare la apposita "clausola di salvaguardia" di cui all'art. 23 della medesima direttiva, peraltro sempre in riferimento all'impiego di singoli OGM.

4.2. – Per ciò che riguarda la normativa italiana in questa materia, il decreto legislativo 8 luglio 2003 n. 224 (Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati), recependo la direttiva 2001/18/CE, pone un'analitica e complessa disciplina di tutela allo specifico fine di «proteggere la salute umana, animale e l'ambiente relativamente alle attività di rilascio di organismi geneticamente modificati» (art. 1, comma 1).

Con specifico riguardo all'impiego di OGM in agricoltura, l'art. 8, comma 2, lettera c), del medesimo d.lgs. n. 224 del 2003 impone che la notifica preliminare all'emissione nell'ambiente di OGM, necessaria ai fini dell'autorizzazione da parte dell'autorità nazionale competente, contenga la «valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, in conformità alle prescrizioni stabilite dal decreto» di cui al successivo comma 6.

È palese la strumentalità della disciplina così approntata rispetto a finalità di tutela dell'ambiente e della salute: il Ministro dell'ambiente è individuato come "autorità nazionale competente" (art. 2); presso il Ministero dell'ambiente viene costituita una "Commissione interministeriale di valutazione" (con una presenza solo minoritaria di rappresentanti regionali) (art. 6); si regolano analiticamente procedure di autorizzazione, controllo, vigilanza, sanzionate anche penalmente, e si introduce l'obbligo di risarcimento per chi provochi, in violazione delle disposizioni del decreto legislativo stesso, danni "alle acque, al suolo, al sottosuolo e ad altre risorse ambientali" che non siano eliminabili "con la bonifica ed il ripristino ambientale" (art. 36).

Il decreto interministeriale previsto dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 224 del 2003 è stato adottato in data 19 gennaio 2005 (Prescrizioni per la valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare relativamente alle attività di rilascio deliberato nell'ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione sul mercato): questo testo normativo reca dettagliate previsioni concernenti il "rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare", attribuendo ad un decreto interministeriale il potere di definire "i protocolli tecnici operativi per la gestione del rischio delle singole

specie GM" (art. 1, comma 2). Al tempo stesso, alcune funzioni vengono attribuite alle Regioni e queste compongono in maggioranza il Comitato tecnico di coordinamento, che opera presso il Ministero delle politiche agricole e forestali.

In particolare, si prevede che la emissione degli OGM nell'ambiente, per qualsiasi fine diverso dalla immissione sul mercato, debba avvenire in appositi "siti" - e cioè terreni di proprietà o gestiti "da istituti di ricerca pubblici, università, enti di sviluppo agricolo, sistema delle agenzie per la protezione dell'ambiente (APAT/ARPA), regioni e province autonome, enti locali" - individuati dalle Regioni interessate (art. 3).

4.3 - In tale contesto è stato approvato il testo normativo oggetto del presente giudizio e cioè il decreto legge 22 novembre 2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5: testo normativo che esplicitamente si dichiara attuativo della raccomandazione 2003/556/CE, al fine di disciplinare il «quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche, e quelle convenzionali e biologiche» ed esclude, invece, dalla propria area di competenza le colture per fini di ricerca e sperimentazione autorizzate ai sensi del d.m. 19 gennaio 2005.

Gli artt. 1 e 2 del decreto-legge impugnato muovono dalla sussistenza del principio, di derivazione comunitaria, di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, per poi articolarlo in alcune regole generali.

L'adozione delle "misure di coesistenza" necessarie per dare ulteriore attuazione a tale principio è, peraltro, affidata dall'art. 3 del decreto legge n. 279 del 2004 ad un decreto "di natura non regolamentare" del Ministro per le politiche agricole e forestali, "adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, emanato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari". A questo atto è attribuito il potere di definire "le norme quadro per la coesistenza", in coerenza con le quali le Regioni approveranno i propri piani di coesistenza, adottando appositi "provvedimenti" (artt. 3 e 4); questo stesso atto statale individua "le diverse tipologie di risarcimento dei danni" per inosservanza delle misure del piano di coesistenza e definisce "le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà nazionale"; esso disciplina inoltre le forme di utilizzo "di specifici strumenti assicurativi da parte dei conduttori agricoli" (art. 5, comma 1-ter) e definisce "le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà" (art. 4, comma 3-bis); infine, con un atto analogo si deliberano le norme sulle "modalità di controllo" (art. 7, comma 4).

In questo contesto, il piano di coesistenza è adottato con "provvedimento" di ciascuna Regione e Provincia autonoma e «contiene le regole tecniche per realizzare la coesistenza, prevedendo strumenti che

garantiscono la collaborazione degli enti territoriali locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 4.1).

Fino all'adozione dei singoli piani di coesistenza, «le colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, non sono consentite» (art. 8).

Infine l'art. 7 prevede un altro organo consultivo nazionale, il "Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche", a composizione mista e con una presenza minoritaria di esperti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni.

5 - Alla luce del quadro normativo appena indicato è possibile affrontare il merito delle questioni poste dalla Regione ricorrente.

Infondata è anzitutto la censura relativa alla lesione dell'art. 77 della Costituzione sulla base della asserita palese carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, anche a volerla considerare ammissibile in quanto intesa a far valere in via indiretta una lesione delle competenze regionali.

Premesso che, rispetto alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione, il sindacato di questa Corte è circoscritto a verificare l'eventuale carattere "evidente" della loro supposta carenza (tra le molte, le sentenze n. 272 del 2005 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2003), vi è da considerare nel caso in questione la necessità di superare con immediatezza la situazione prodotta dalla vigenza di diverse leggi regionali che prescrivevano, in termini più o meno rigorosi, il divieto di impiego, ovvero l'obbligo di attenersi a particolari limitazioni di impiego, degli OGM autorizzati dalla Comunità europea, mentre la raccomandazione 2003/556/CE muove dal presupposto che sia lecito nel diritto comunitario l'impiego nella produzione agricola di OGM, purché autorizzati. Specie dopo la decisione 2003/653/CE della Commissione europea, può essere pacificamente escluso l'asserito manifesto difetto di una situazione di straordinaria necessità ed urgenza ai fini dell'adozione di un testo normativo che eliminasse o riducesse una situazione di evidente contrasto con il diritto comunitario, e consentisse di avviare, pur nel doveroso rispetto delle competenze regionali, un procedimento di attuazione del principio di coesistenza tra colture, con la celerità imposta dall' "imminente approvvigionamento delle sementi per la prossima campagna di semina".

6 - Per risolvere le ulteriori questioni poste dal ricorso della Regione ricorrente, occorre confrontare il complesso quadro normativo in tema di organismi geneticamente modificati con la ripartizione delle competenze che è contenuta nel Titolo V della Costituzione.

Non vi sono dubbi che il d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224, di ricezione della direttiva 2001/18/CE, ed il d.m. 19 gennaio 2005, che ad esso ha dato attuazione, operano in un'area normativa riconducibile in via primaria alla tutela dell'ambiente, e solo in via secondaria alla tutela della salute e della ricerca scientifica. D'altronde

de appare significativo del condiviso primato in materia dello Stato, pur in presenza di alcune competenze regionali, sia il riconoscimento in esse di un ruolo sostanzialmente secondario delle Regioni, sia la stessa mancata impugnativa di questi atti normativi statali da parte delle Regioni.

Diverso è l'esito del processo di individuazione della materia entro cui ricondurre la coltivazione degli organismi geneticamente modificati a fini produttivi.

Il decreto-legge n. 279 del 2004, oggetto di ricorso, è stato espressamente adottato «in attuazione della raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003» (art. 1), atto comunitario che disciplina l'«organizzazione della produzione agricola» per gli aspetti «economici» conseguenti all'utilizzo in agricoltura di OGM ed, invece, estraneo a profili «ambientali e sanitari». Si tratta di un atto comunitario che si inserisce in un preesistente quadro normativo vincolante, relativo alla prevenzione di potenziali pregiudizi per l'ambiente e la salute umana legati all'impiego di OGM. Inoltre, nel formulare tale raccomandazione, la Commissione europea muove dal presupposto, ormai non più controverso nel diritto comunitario, costituito dalla facoltà di impiego di OGM in agricoltura, purché autorizzati.

Per la parte, quindi, che si riferisce al principio di coesistenza e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale con l'adozione del decreto legge n. 279 del 2004 ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali.

Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute.

Va aggiunto che l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di «indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (sentenza n. 282 del 2002).

Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individua-

re il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003).

Sulla base di tali premesse, sono da ritenersi non fondate le censure rivolte avverso gli artt. 1 e 2 del decreto legge n. 279 del 2004, giacché tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali (art. 1), e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da «tutelarne le peculiarità e le specificità produttive», sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente», e della competenza concorrente nella materia «tutela della salute».

7. – Venendo all'esame delle questioni poste sulle ulteriori disposizioni impugnate, la Corte osserva che, mentre il rispetto del principio di coesistenza delle colture transgeniche con le forme di agricoltura convenzionale e biologica inerisce ai principi di tutela ambientale elaborati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale, invece la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il «nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (come si esprime la sentenza di questa Corte n. 12 del 2004). Infatti, il decreto legge n. 279 del 2004, mentre esclude in modo espresso dalla sua area di efficacia proprio le colture transgeniche realizzate sulla base del d.m. 19 gennaio 2005, atto di attuazione del d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224 (che, a sua volta, recepisce la direttiva 2001/18/CE), mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche.

Ciò non toglie che questa disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente.

Tale non è tuttavia il caso degli artt. 3, 4 e 7 del decreto legge n. 279 del 2004, quali convertiti dalla legge n. 5 del 2005.

In queste norme anzitutto si stabiliscono le modalità per adottare le «norme quadro per la coesistenza» (art. 3), prevedendo un atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie). In secondo luogo, si prevede lo sviluppo ulteriore di queste «norme quadro» tramite piani regionali di natura amministrativa (art. 4). Scelte del genere sono peraltro lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato,

in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Infine, neppure appare giustificabile la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3 (art. 7).

Tali disposizioni devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Del pari, va dichiarata la illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 6 del decreto legge n. 279 del 2004, quale convertito dalla legge n. 5 del 2005, dal momento che la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia la cui

inosservanza è in tal modo sanzionata (fra le molte, le sentenze n. 63 del 2006; n. 384 e n. 50 del 2005).

Quanto agli artt. 5, commi 3 e 4, ed 8, prescindendosi in questa sede dalle censure avanzate dalla ricorrente, appare sufficiente per la loro dichiarazione di illegittimità costituzionale la constatazione che le loro discipline si pongono in nesso inscindibile con le norme che questa Corte ha appena ritenuto illegittime, con particolare riferimento alle "norme quadro" statali di cui all'art. 3 del decreto legge n. 279 del 2004 ed ai piani di coesistenza regionali di cui all'art. 4 del medesimo testo normativo.

Del pari va dichiarato illegittimo l'art. 6, comma 2, recante sanzioni penali in caso di inosservanza del divieto posto dall'art. 8, a causa del suo stretto rapporto con quanto disciplinato in tale ultima disposizione.

Finito di stampare nel mese di luglio 2006  
presso gli Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo S.p.A. - Roma