

## La gestione regionale degli OGM: dalla coesistenza alla precauzione

1. *La pronuncia del T.A.R.* Non soltanto il T.A.R. del Lazio <sup>(1)</sup> e il Consiglio di Stato <sup>(2)</sup> hanno respinto le istanze di Fidenato contro il decreto adottato il 12 luglio 2013 dai Ministeri della salute, delle politiche agricole e dell'ambiente che vieta sull'intero territorio nazionale la coltivazione di mais geneticamente modificato MON810 per un periodo di diciotto mesi, da poco rinnovati <sup>(3)</sup>, ma anche il T.A.R. della Regione in cui l'agricoltore ha coltivato mais MON810, gli ha dato torto <sup>(4)</sup>.

Infatti, dopo aver seminato in quattro campi il mais contestato, la Regione Friuli-Venezia Giulia (FVG) è intervenuta applicando nei confronti dell'agricoltore la legge regionale del 28 marzo 2014, n. 5, che vieta le coltivazioni OGM nel proprio territorio, disponendo a suo carico sanzioni pecuniarie e l'obbligo di rimozione del materiale GM dai campi coltivati.

Accertato che Fidenato non aveva completato le attività di rimozione delle colture vietate, l'Amministrazione regionale interveniva d'ufficio, per evitare contaminazioni con le colture dei campi limitrofi non GM. Tuttavia, le operazioni si sono presentate ancora più difficoltose a causa di recinzioni, fili spinati e chiodi disseminati su uno dei campi coltivati, tanto da richiedere l'intervento della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Udine, che ha ordinato la distruzione anche di questo ulteriore appezzamento.

L'agricoltore, ritenuto l'intervento dei poteri pubblici come lesivo del proprio interesse a coltivare un mais GM autorizzato dall'Unione europea, si è rivolto al T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia per ottenere l'annullamento della l.r. 28 marzo 2014, n. 5 e dei provvedimenti con i quali è stata disposta l'estirpazione delle piante di mais MON810 dai propri campi, oltre al risarcimento del danno.

Secondo il ricorrente, in sostanza, la Regione non aveva alcuna competenza per limitare la propria libertà di coltivare gli OGM autorizzati dall'UE e, pertanto, non poteva intervenire con una legge, oltre tutto non notificata alla Commissione, a porre divieti in materia.

Il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, al contrario, ricorda, in primo luogo, che la materia agricoltura rientra, a livello europeo, nella competenza concorrente dell'Unione e dei singoli Stati e che, a livello nazionale, la materia è di competenza esclusiva delle Regioni alle quali è anche riservata la potestà nell'adozione delle misure di coesistenza tra coltivazioni convenzionali, biologiche e transgeniche.

E, proprio alla luce di tali competenze, la Regione ha provveduto a fissare le misure che vietano la presenza involontaria di OGM in altre colture, in considerazione delle peculiarità del territorio del Friuli-Venezia Giulia, caratterizzato da modelli produttivi e strutture aziendali che rendono impossibile la convivenza tra produzioni GM e non GM. Pertanto, in attesa di ricevere il parere favorevole della Commissione europea, alla quale era stato intanto notificato il disegno di legge sulle misure di divieto della coesistenza, la Regione ha emanato la l.r. n. 5/2014 diretta ad impedire, fino all'approvazione definitiva delle misure di coesistenza e, comunque, per un periodo non superiore a dodici mesi dalla sua entrata in vigore, la coltivazione di mais geneticamente modificato

---

1( ) Si tratta della sentenza T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III *quater* 23 aprile 2014, n. 4410, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>, con la quale è stato respinto il ricorso di Fidenato per ottenere l'annullamento del decreto interministeriale 12 luglio 2013 recante *Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento CE n. 178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810*.

2( ) Con la sentenza del 6 febbraio 2015 n. 605, la Sez. III del Consiglio di Stato (in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), con commento di JACINI) ha respinto anche l'appello proposto dall'agricoltore contro la sentenza del T.A.R. del Lazio citata nella nota precedente.

3( ) Il rinnovo è stato disposto con il decreto interministeriale del 22 gennaio 2015 recante *Proroga del decreto 12 luglio 2013 di adozione delle misure di urgenza, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, concernente la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON810*. Il decreto è stato pubblicato sulla G.U. serie generale n. 33 del 10 febbraio 2015.

4( ) È la sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 20 marzo 2015, n. 146.

nel territorio regionale.

Il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia ribadisce la legittimità di tale provvedimento alla luce dell'art. 26 *bis* della direttiva n. 2001/18/CE del 12 marzo 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio *sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio*, che riconosce agli Stati la possibilità di adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti, indipendentemente dalle prove scientifiche sulla pericolosità del prodotto.

A tal proposito, il T.A.R. dichiara che il divieto di coltivazione disposto dalla legge regionale non è stato previsto per motivi di tutela della salute o dell'ambiente, che pure avrebbero consentito di discutere di prove scientifiche, ma per ragioni che accertano l'impossibilità di una coesistenza tra colture biologiche, transgeniche e convenzionali.

Pertanto, conclude il T.A.R., la mancanza di conoscenze scientifiche consolidate sulla potenziale pericolosità di un OGM giustifica, in virtù del principio di precauzione, l'adozione di misure che anticipano la tutela di interessi particolarmente sensibili che potrebbero essere lesi nell'attesa di disporre di prove scientifiche certe sui rischi derivanti da attività potenzialmente pericolose (in questo senso, anche Cons. Stato, Sez. III, n. 605/2015 espressamente richiamata).

2. *L'art. 26 bis della direttiva 2001/18/CE e l'evoluzione degli interessi rilevanti.* Che le questioni legate all'impiego degli OGM non coinvolgano soltanto i temi della salute o dell'ambiente, che pure continuano ad essere centrali, emerge chiaramente dai progressivi interventi di aggiustamento che hanno riguardato la direttiva 2001/18/CE proprio in vista dell'emergere di ulteriori interessi degli Stati, altrettanto rilevanti, in materia di coesistenza. A partire dalla raccomandazione della Commissione del 27 luglio 2003 (2003/556/CE) recante *Orientamenti per lo sviluppo delle strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche* si è avvertita la necessità di indicare agli Stati membri i principi generali da seguire nel garantire agli imprenditori agricoli la libertà di scegliere il tipo di filiera produttiva senza subire i danni causati da contaminazioni involontarie e di consentire ai consumatori di acquistare consapevolmente e in piena trasparenza alimenti opportunamente etichettati e differenziati nella loro tracciabilità.

Si è preso atto, in sostanza, che la coesistenza coinvolge interessi economici non direttamente riconosciuti dalla direttiva 2001/18/CE e che gli Stati, in virtù del principio di sussidiarietà, esprimono il livello di governo più adatto a elaborare misure di gestione della coesistenza adeguate alle specificità territoriali, dovute all'eterogeneità delle imprese agricole e delle superfici coltivate, alla tipicità dei modelli colturali e alla varietà delle forme di agrobiodiversità a livello locale.

Gli orientamenti della Commissione sono stati prontamente recepiti dal regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 *relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati* il cui art. 43, par. 1, n. 2 ha previsto l'inserimento nel corpo della direttiva 2001/18/CE dell'art. 26 *bis* recante *Misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM*, che ha riconosciuto agli Stati membri la competenza ad adottare regole nazionali per disciplinare gli aspetti economici che la coesistenza coinvolge, al di là delle condizioni previste per l'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 della direttiva medesima, orientata, invece, a fornire agli Stati una misura d'intervento in presenza di un OGM che rappresenti un rischio per la salute o per l'ambiente.

Con la successiva raccomandazione del 13 luglio 2010 (2010/C 200/01) recante *Orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche* e che sostituisce la precedente del 2003, la Commissione riconosce espressamente nell'art. 26 *bis* la base normativa che consente agli Stati non solo di adottare le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altre colture ma, più incisivamente, di decidere se autorizzare o vietare la coltivazione degli stessi nel proprio territorio (considerando 6).

Si intravede, in quest'ultima raccomandazione, un atteggiamento più cauto, forse più consapevole, circa le difficoltà che la messa in pratica delle misure di coesistenza comporta, tanto che la Commissione si sofferma a specificare le conseguenze che potrebbero subire, in termini di perdita

di reddito, gli imprenditori agricoli che non coltivano OGM, in vista di possibili contaminazioni alle produzioni ritenute lesive di interessi economici anche quando inferiori alla soglia di tolleranza stabilita a livello europeo (v. Introduzione della raccomandazione, 1.1., parr. da 3 a 5).

Sulla portata dell'art. 26 bis ha avuto modo di pronunciarsi la Corte di giustizia nella causa C-36/11 del 6 settembre 2012 *Pioneer Hi Bred s.r.l. vs. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali* (5). La sentenza rileva ai nostri fini per aver affrontato la questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di misure di coesistenza alla luce – si badi – della precedente raccomandazione del 2003, ancora acerba nella valutazione degli impatti economici della coesistenza. Così, infatti, se da un lato la Corte ribadisce che «allo stato attuale» non è consentito ad un Paese membro di subordinare la coltivazione di OGM autorizzati a livello europeo ad una ulteriore autorizzazione nazionale sulla base di questioni legate alla tutela della salute o dell'ambiente, dall'altro lato ammette «restrizioni, e perfino (...) divieti geograficamente delimitati» ai sensi dell'art. 26 bis qualora lo Stato intenda tutelare interessi diversi da quelli legati alla salute o all'ambiente. Allo stesso tempo, si specifica che il divieto non può riguardare in via generalizzata la coltivazione di OGM autorizzati e, in ogni caso, non può protrarsi fino all'adozione delle misure di coesistenza da parte delle Regioni (6).

2.1. (Segue)...la direttiva (UE) 11 marzo 2015, n. 2015/412 e il nuovo art. 26 ter. Il 13 marzo 2015 è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea n. L 68 la direttiva (UE) 11 marzo 2015 n. 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio che *modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio*.

La direttiva interviene a migliorare il quadro giuridico previsto in materia di OGM dalla direttiva 2001/18/CE e dal regolamento (CE) n. 1829/2003, colmando una lacuna presente nell'attuale quadro legislativo nella misura in cui non garantisce pienamente agli Stati la flessibilità sufficiente, alla luce del principio di sussidiarietà, per decidere se coltivare o meno OGM sul proprio territorio (7).

Nel solco tracciato dall'art. 26 bis (8) – la cui importanza risiede nell'aver ritagliato un primo spazio di autonomia agli Stati in materia di coltivazione di OGM, sia pur circoscritto all'adozione di misure dirette a evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche sulla base degli orientamenti forniti dalla raccomandazione 2010 – la recente direttiva intende integrare il quadro legislativo attuale fornendo agli Stati membri una base giuridica per esprimere la volontà di non coltivare come conseguenza di una valutazione complessiva che tiene conto delle specificità territoriali e dell'effettivo interesse del singolo Stato alla coltivazione.

La direttiva rileva per aver considerato la coltivazione di OGM una materia che, in base al principio di sussidiarietà, può essere meglio regolata a livello di Stati membri e che, pertanto, coinvolge le autorità nazionali a compiere valutazioni diverse da quelle di carattere scientifico, per le quali continuano a trovare applicazione le clausole di salvaguardia e le misure di emergenza di cui agli artt. 23 della direttiva 2001/18 e 34 del regolamento n. 1829/2003.

Nel regolare le modalità di esercizio del diritto di vietare o limitare la coltivazione di OGM, la direttiva n. 2015/412 distingue il caso in cui sia in corso una procedura di autorizzazione

---

5(“) In *Foro it.*, 2013, 3, IV, 137.

6( ) Per un commento sulla sentenza si rinvia a MASINI S., *Sul ruolo della Corte di giustizia tra identità della produzione agroalimentare e coesistenza delle coltivazioni OGM*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 614.

7( ) V. COM (2010) 375 def., Bruxelles 13 luglio 2010, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, par. 2, 2.1., A.

8( ) Anche l'art. 26 bis è stato novellato dalla direttiva n. 2015/412 per quanto concerne l'obbligo degli Stati che coltivano OGM di adottare, entro il 3 aprile 2017, «i provvedimenti necessari nelle zone di frontiera del loro territorio al fine di evitare eventuali contaminazioni transfrontaliere in Stati membri limitrofi in cui la coltivazione di tali OGM è vietata».

all'immissione in commercio di un OGM o di rinnovo della stessa – che prevede la possibilità per uno Stato membro di chiedere che venga adeguato l'ambito geografico dell'autorizzazione in modo che l'intero territorio nazionale o parte di esso sia escluso dalla coltivazione – dal caso in cui la procedura di autorizzazione non sia stata avviata ovvero si sia conclusa con la conferma dell'ambito geografico originariamente indicato da parte dello Stato interessato a coltivare. In quest'ultima ipotesi, il diritto dello Stato a non coltivare, in quanto momentaneamente sacrificato, trova in una serie di *fattori imperativi* la forza per riaffermare, nei confini della propria sfera di competenza, le scelte politiche, economiche, sociali ed ambientali che caratterizzano il proprio territorio.

Nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, pertanto, il nuovo art. 26 *ter*, inserito nel corpo della direttiva 2001/18/CE dalla più volte citata direttiva n. 2015/412, fornisce allo Stato membro interessato gli strumenti per ricomporre la propria sovranità in materia di OGM, in vista della realizzazione di obiettivi che vanno dalla politica ambientale alla pianificazione urbana e territoriale, dalle questioni relative all'uso del suolo agli impatti socio-economici, dagli obiettivi di politica agricola a motivazioni di ordine pubblico.

Nell'elenco riportato dall'art. 26 *ter*, par. 3 della direttiva 2001/18, lett. da *a*) a *g*), compare anche la misura diretta ad evitare la presenza di OGM in altri prodotti [lett. *e*)], applicabile una volta fatto salvo l'art. 26 *bis*. Il coordinamento tra le disposizioni deve essere condotto, alla luce di quanto in precedenza chiarito, valutando l'ambito più circoscritto dell'art. 26 *bis* – limitato agli impatti economici della coesistenza tra colture che potrebbero essere «involontariamente» contaminate da quelle transgeniche, secondo le indicazioni della raccomandazione del 2010 – rispetto a quello molto più esteso previsto nell'ipotesi di cui alla lett. *e*) dell'art. 26 *ter*, che può trovare applicazione anche in assenza di un problema di coesistenza in senso stretto ma, ad esempio, al fine di rafforzare l'immagine di Stato OGM-free adducendo tale motivazione in combinazione con le altre espressamente elencate.

3. *Le declinazioni del principio di sussidiarietà nel contesto europeo.* Il principio di sussidiarietà, a livello europeo, presuppone una ripartizione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri, che trova nel principio di attribuzione il criterio di delimitazione delle competenze trasferite dagli Stati all'Unione per realizzare gli obiettivi stabiliti nei trattati. Tali competenze sono esercitate dall'Unione nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità: il par. 3 dell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE) prevede che, in base al «principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

Per la prima volta, il Trattato di Lisbona, al Titolo I della Parte I, elenca le categorie e i settori di competenza dell'Unione. In particolare, l'articolo 4, par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) individua le materie che sono esercitate in concorrenza con gli Stati membri: *a*) mercato interno; *b*) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel trattato; *c*) coesione economica, sociale e territoriale; *d*) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; *e*) ambiente; *f*) protezione dei consumatori; *g*) trasporti; *h*) reti transeuropee; *i*) energia; *j*) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; *k*) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel trattato.

In questi settori, l'art. 2, par. 2 specifica che «quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria»<sup>9)</sup>.

Sulla base di tali disposizioni, come in precedenza ricordato, le istituzioni europee hanno aperto un varco nel riconoscimento di una potestà legislativa statale nel quadro giuridico armonizzato della

9) Si veda, per tutti, TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 85 ss.

coltivazione di OGM, dapprima con la raccomandazione del 2010, al fine di soddisfare «il bisogno di flessibilità che consente agli Stati membri di tener conto delle peculiarità dell'agricoltura nel loro territorio» e, successivamente, riconoscendo alle autorità nazionali la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti per limitare o vietare la coltivazione di OGM nel proprio territorio con la direttiva n. 2015/412.

3.1. (*Segue*)... *nell'ordinamento costituzionale italiano*. Il principio di sussidiarietà ha ricevuto, nel contesto italiano, interpretazioni e applicazioni differenti, che lo hanno sempre più allontanato dalla sua funzione di principio relazionale <sup>(10)</sup>.

È stato rilevato in dottrina come il principio di sussidiarietà sia frutto della convergenza di orientamenti che, pur avendo origini e basi differenti, hanno contribuito a recuperare la centralità dell'individuo nell'ambito di una struttura di governo multilivello che presuppone la regolazione di rapporti tra entità diverse.

La dottrina sociale della Chiesa, il pensiero liberale e le riflessioni in materia di federalismo hanno consentito di individuare nella sussidiarietà un principio basato sulla preferenza per le decisioni prese al livello più vicino al cittadino. Infatti, la persona, valorizzata nella sua dimensione etica dalla dottrina sociale della Chiesa, incoraggiata nella sua libertà economica dal pensiero liberale e tutelata nella diretta partecipazione alle scelte politiche locali e statali dallo sviluppo degli studi sul federalismo, si è mostrata maggiormente fiduciosa nei confronti di decisioni che appaiono meno imposte dall'alto e più democraticamente condivise <sup>(11)</sup>.

Il principio ha trovato espressa menzione nella Carta costituzionale (art. 118) – in seguito alla riforma del Titolo V attuata attraverso la legge costituzionale n. 3 del 2001 – nella sua duplice dimensione verticale e orizzontale, regolando la distribuzione di compiti e funzioni amministrative non soltanto tra i diversi livelli territoriali di governo ma anche tra pubbliche amministrazioni ed enti esponenziali dotati di autonomia funzionale <sup>(12)</sup>.

Prima ancora della sua costituzionalizzazione, il principio aveva ricevuto un riconoscimento implicito nel disposto dell'art. 5 Cost., chiaramente ispirato a favorire, nell'ambito di un contesto orientato all'unitarietà, lo sviluppo degli enti territoriali attraverso i principi dell'autonomia e del decentramento amministrativo.

Eppure, nonostante la garanzia dell'esplicita menzione della sussidiarietà, il principio è stato richiamato ed utilizzato più per negare che per confermare la spettanza di compiti e funzioni al livello più vicino al cittadino.

Il riparto di competenze tra Stato e Regioni, come risultante dalla riforma costituzionale del 2001, ha condotto, infatti, ad un'attrazione verso l'alto di funzioni non solo amministrative ma anche legislative, in ragione di finalità unificanti, attraverso il richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. <sup>(13)</sup>.

Già a partire dalle materie di competenza esclusiva, ad esempio, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha inteso enuclearne alcune di carattere trasversale – come quella di cui alla lett. s), comma 2 dell'art. 117 Cost., sulla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – in

---

10( ) Sul principio di sussidiarietà come principio relazionale, v. D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2012, 106.

11( ) In questo senso, D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 100 ss.

12( ) V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 2003.

13( ) V. sent. Corte cost. n. 303 del 2003: «Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata». La sentenza e le altre citate nel testo sono reperibili sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

quanto esprimenti un «valore» e come tali idonee ad attrarre alla competenza dello Stato materie ulteriori «rispetto alle quali il legislatore (...) deve poter porre le norme necessarie per assicurare» (Corte cost. 282 del 2002) *standards* di tutela uniformi. In relazione alle competenze regionali, si sono fatti strada due opposti orientamenti, il primo favorevole alla tutela, da parte delle Regioni, di «interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (Corte cost. 407 del 2002) <sup>(14)</sup>, il secondo diretto ad impedire alla legislazione regionale di derogare, anche in senso più restrittivo e dunque più favorevole alla tutela dell'ambiente, alle scelte normative dello Stato (Corte cost. 282 del 2002; Corte cost. 307 del 2003) <sup>(15)</sup>.

Nei casi di concorrenza tra competenze esclusive statali e concorrenti o residuali regionali, mancando un criterio di composizione delle interferenze elaborato dalla Costituzione, «è necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003)» (Corte cost. 50 del 2005).

Pertanto, si è provveduto ad applicare, in prima battuta, il criterio della prevalenza «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» ed in seconda battuta il «canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005)» (Corte cost. 219 del 2005).

Si prende atto, in sostanza, che «la complessità della realtà sociale da regolare comporta» un intreccio di discipline tale da rendere impossibile l'individuazione di una competenza specifica in capo allo Stato o alle Regioni, anche in presenza di materie residuali, tanto da determinare un concorso di competenze tra materie tra loro strettamente connesse. Così, ad esempio, la sentenza n. 213 del 2006, pur riconoscendo «la pesca materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.», sottolinea che «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa» <sup>(16)</sup>.

E proprio la complessità dell'intreccio giustifica e presuppone, per la sua risoluzione, il ricorso al principio di leale collaborazione, che ha trovato ampia applicazione nei casi della così detta chiamata in sussidiarietà, espressione del relativo principio elaborato per la prima volta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003, in relazione alle materie di competenza statale esclusiva e concorrente, e successivamente esteso alle materie di competenza residuale (cfr. sentenza n. 6 del 2004, ma anche Corte cost. n. 339 del 2007). Alla base di tale principio vi è l'idea che il rovesciamento della tecnica di riparto delle competenze contenuto nel nuovo art. 117 Cost. non debba essere interpretato come un limite alla «attività unificante dello Stato» né possa essere inteso come diretto a «circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree» perché, se in virtù dell'art. 118 Cost., primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative quando, a causa dell'intreccio di attribuzioni e della ripartizione di competenze, potrebbero risultare vanificati gli obiettivi di unificazione perseguiti dallo Stato, una lettura dinamica del principio di sussidiarietà consente di introdurre un ulteriore elemento di flessibilità nel riparto di competenze, così che, oltre alle funzioni amministrative espressamente previste, possano essere attratte allo Stato anche le funzioni legislative, purché «la valutazione dell'interesse pubblico

---

14( ) MASINI S., *Sul "ridimensionamento" della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, 497 ss.

15( ) Sul confronto tra le diverse posizioni, MOTRONI M., *La disciplina degli OGM a metà tra «tutela dell'ambiente» e «agricoltura», ovvero della problematica «coesistenza» di competenze statali e regionali*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2006, 204-205.

16( ) VICECONTE N., *La giurisprudenza costituzionale nel 2006*, in *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, 148, ove, tra i casi pratici caratterizzati da un forte intreccio di competenze e materie è citato proprio quello sulla coesistenza tra colture transgeniche e non, come regolato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116/2006.

sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza ... e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (sent. 303/2003) <sup>(17)</sup>.

4. *Le materie ambiente e agricoltura: dall'intreccio alla concorrenza.* L'agricoltura, quale materia innominata di competenza residuale delle Regioni, viene in considerazione come attività produttiva che «si svolge sulla terra e con la terra, e che, se svolta razionalmente, produce esternalità positive sull'ambiente»; d'altra parte, «la produzione agricola è destinata al mercato alimentare che pretende cibi genuini e sani» e, pertanto, «sull'agricoltura (...) possono interferire altre “materie”» <sup>(18)</sup>, alcune di competenza esclusiva dello Stato, quali la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente e altre di competenza concorrente quali la valorizzazione di beni ambientali, il governo del territorio, l'alimentazione, la tutela della salute.

La residualità della materia agricoltura, sebbene fatta coincidere, a livello nazionale, con una sua presunta dimensione marginale, vive, nel contesto europeo, una stagione di assoluta pienezza, per la centralità che rivestono, in tale specifico settore, le questioni della sicurezza alimentare, della sostenibilità dei modelli produttivi, delle produzioni agroalimentari di qualità e del mercato agricolo più in generale. Ciò comporta che l'agricoltura non rileva solo come attività produttiva, ma come «agricoltura-protezione e valorizzazione dell'ambiente e del territorio, agricoltura-alimentazione e salute» <sup>(19)</sup>.

L'agricoltura così intesa costituisce, dunque, un asse strategico per lo sviluppo di una visione globale dell'economia, pur modulata sul rispetto delle specificità territoriali che valgono a garantire una tutela dell'ambiente in funzione evolutiva <sup>(20)</sup>.

La visione europea di agricoltura sembra, tuttavia, ancora lontana dall'essere recepita nel contesto nazionale, sebbene l'art. 117 Cost. riconosca nei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario un limite all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha, negli ultimi anni, inaugurato un nuovo percorso in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che sembra abbandonare l'idea della trasversalità di materie non-materie strettamente intrecciate con altre, per riportare nell'ambito di confini ben delineati interessi pubblici che, pur potendo essere coordinati tra loro, devono restare distinti sul piano delle competenze. Ne è derivato un ritorno al passato, ad un passato antecedente la riforma del Titolo V, come testimoniato dal richiamo, nella sentenza n. 387 del 2007, alle sentenze della Corte costituzionale nn. 151 del 1986 e 210 del 1987, in cui l'ambiente era espressione di un interesse pubblico di valore primario e assoluto inderogabile, inteso nella sua materialità e complessità, come bene della vita da considerare nel suo aspetto dinamico. L'eventuale concorso di interessi diversi sullo stesso bene, quali «quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» deve essere risolto nel senso che la disciplina unitaria,

---

17( ) Sull'effetto di trascinamento delle funzioni prodotto dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, D'ATENA A., *Diritto regionale*, II ed., Torino, 2013, 169 ss.; MENGOZZI M., *Chiamata in sussidiarietà ed «esplicitazione» dei relativi presupposti*, in *Giur. cost.*, 2011, 4700.

18( ) GERMANÒ A., *Agricoltura e pesca*, in CORSO G. - LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Vol. I, Milano, 2006, 149.

19( ) ROOK BASILE E., *Presentazione*, in *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Atti del convegno (Siena, 25-25 novembre 2005), a cura di E. Rook Basile, Milano, 2006, IX; GERMANÒ A., *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di studio (Firenze, 13 aprile 2002), a cura di A. Germanò, Milano, 2003, 209.

20( ) GERMANÒ A., *Agricoltura e pesca*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, cit., 158, ci ricorda che «l'ambiente è un valore che trasversalmente “impregna” tutto l'esercizio dell'attività di produzione agricola, perché il “razionale sfruttamento del suolo”, come impone l'art. 44 Cost., garantisce la salvezza del terreno agricolo dall'erosione e dal degrado»; v. anche ROMAGNOLI I., *sub art. 2135 c.c.*, in FOGLIA R. - IANNELLI D. - MIANI CANEVARI F. - ROMAGNOLI I. (a cura di), *La giurisprudenza sul codice civile. Coordinata con la dottrina*, Libro V, Del Lavoro, con il coordinamento di S. Ruperto, Milano, 2012.

garantita dallo Stato, «viene a funzionare come limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato» ma possono sicuramente migliorarlo <sup>(21)</sup>.

Il rapporto con le Regioni è stato chiaramente delineato con la sentenza n. 61 del 2009 che ha riconosciuto a queste ultime, nei limiti delle loro competenze e nel rispetto della normativa statale, la possibilità di «stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine, non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta (...) di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione» <sup>(22)</sup>.

A quadrare il cerchio sulla nuova visione in materia di tutela dell'ambiente, interviene la sentenza n. 225 del 2009, che individua l'oggetto (l'ambiente) e il fine (la sua migliore conservazione) della materia. Sul bene ambiente possono concorrere diverse competenze che restano tra loro distinte «perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline». Il raccordo tra le diverse competenze passa attraverso la preventiva individuazione dei livelli di tutela posti dallo Stato, sui quali verranno ad innestarsi gli eventuali livelli di tutela più elevati posti dalle regioni nelle materie di rispettiva competenza, che produrranno un effetto soltanto indiretto sull'ambiente <sup>(23)</sup>.

5. *La competenza delle regioni in materia di OGM ed il principio di precauzione.* Recepita dallo Stato italiano la facoltà di adottare, alla luce dell'art. 26 bis della direttiva 2001/18, tutte le misure opportune dirette ad evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti, la Corte costituzionale, con la sentenza 17 marzo 2006 n. 116, si è trovata ad affrontare le questioni relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni nel contesto del riformato titolo V della Costituzione, in occasione del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Marche nei confronti della quasi totalità degli articoli del d.l. 22 novembre 2004, n. 279 recante *Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*, convertito con modificazioni con la l. 28 gennaio 2005, n. 5, per violazione dell'art. 117, comma 1, 2 lett. s), 3, 4, 5 e 6 e dell'art. 118 Cost. <sup>(24)</sup>.

La Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto legge, fa salve quelle che individuano, in attuazione della raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003,

---

21( ) La sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2007 precisa che «Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto».

22( ) V. anche sent. Corte cost. n. 12 del 2009 e, più recentemente, Corte cost. n. 373 del 2010. La difficoltà di tenere distinta la tutela dalla valorizzazione dell'ambiente è stata rilevata, tra gli altri, da TARCHI R., *Agricoltura e ambiente*, in *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Atti del convegno (Siena, 25-25 novembre 2005), cit., 72, secondo il quale la valorizzazione presuppone una tutela, in quanto la valorizzazione può «costituire una forma di tutela ulteriore dei beni ambientali interessati».

23( ) Sulla sentenza e sugli effetti applicativi di tale indirizzo giurisprudenziale, AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO P. - PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, V. I, *Principi generali*, Padova, 2012, 264 ss., spec. 271 ss.; v. anche MADDALENA P., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 685 ss.

24( ) La sentenza è pubblicata in *Riv. dir. agr.*, II, 2006, 187 ss., con nota di MOTRONI M., *La disciplina degli OGM a metà tra «tutela dell'ambiente» e «agricoltura», ovvero della problematica «coesistenza» di competenze statali e regionali*, cit., 202 ss.; v. anche SIRSI E., *OGM e coesistenza*, in *Agr. ist. merc.*, n. 3, 2006, p. 391 ss.



il quadro normativo minimo per la coesistenza tra i diversi tipi di colture sul riconoscimento della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente [art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.] e della competenza concorrente in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.).

Spetta allo Stato, in sostanza, la determinazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, perché soltanto lo Stato può imporre limiti alla libertà d'iniziativa economica sulla base dei principi di prevenzione e precauzione, nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, individuando così, «il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte». Alle Regioni non è consentito derogare al principio di coesistenza fissato dallo Stato né è consentito vietare la coltivazione di OGM. Tuttavia, la coltivazione a fini produttivi riguarda il «nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» e come tale, è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni.

In dottrina si è rilevato che il ritaglio operato dalla Corte nella materia agricoltura, «riconducendo a livello statale funzioni che, in un'ottica puramente nominalistica, sarebbero ricadute nell'alveo delle competenze esclusive delle Regioni» e lasciando alla competenza delle Regioni ciò che residua, è espressione della volontà di «operare una ricostruzione delle materie per ambiti oggettivi, applicando (...) il criterio della separazione delle competenze»<sup>(25)</sup>.

Al contrario, la sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia sembra aver fatto proprio l'orientamento della giurisprudenza più recente della Corte costituzionale basato sulla concorrenza di competenze su uno stesso oggetto, consentendo anche alle Regioni di legiferare sulla materia ambiente al fine di garantirne una tutela più elevata.

La Regione ha, pertanto, correttamente esercitato la propria potestà legislativa residuale in materia di agricoltura con la l.r. 28 marzo 2014 n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007 n. 9* vietando le coltivazioni di mais geneticamente modificato in via temporanea – fino all'approvazione definitiva delle misure di coesistenza contenute nello schema di disegno di legge approvato dalla Giunta regionale in data 7 marzo, che prevede l'esclusione della coltivazione di mais GM nel territorio regionale in applicazione della facoltà riconosciuta dalla raccomandazione del 13 luglio 2010 – e, comunque, per un periodo non superiore a dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

Ottenuta l'approvazione della Commissione europea, la Regione ha, inoltre, introdotto il divieto di coltivazione del mais transgenico sull'intero territorio regionale con l'art. 2, comma 26, lett. a), l.r. n. 15 del 2014, di modifica della l.r. n. 5 del 2011.

Oggetto di impugnazione è stata la legge regionale n. 5 del 2014 considerata dal ricorrente norma tecnica e, come tale, subordinata alla previa notifica presso la Commissione. Il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, al contrario, ha rilevato che la moratoria non ha carattere di norma tecnica perché «finalizzata a mantenere inalterata (e, alla luce delle sopravvenienze, ragionevolmente) la situazione fattuale».

Una volta accertata l'impossibilità di realizzare la coesistenza in un territorio caratterizzato da produzioni agroalimentari di qualità e specialità realizzate con metodi di produzione biologica, il principio di precauzione si è imposto, dunque, per garantire una tutela anticipata ad interessi già riconosciuti come particolarmente meritevoli di attenzione dalle politiche di sviluppo rurale elaborate a livello regionale.

Pertanto, nessun eccesso di precauzione può intravedersi nel provvedimento della Regione, tanto che «il divieto regionale di coltivazione del mais OGM non trova causa in ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, finalità per la quale si ha senso discutere di prove scientifiche della pericolosità del prodotto, ma per problemi di coesistenza, non potendosi in altro modo evitare gli incroci tra piante di diversa tipologia (convenzionali, biologiche e transgeniche)». Il T.A.R., facendo proprie le considerazioni del Consiglio di Stato nella sentenza n. 605 del 2015 ha riconosciuto legittima l'applicazione del principio di precauzione a livello regionale superando la

---

25( ) MOTRONI M., *La disciplina degli OGM a metà tra «tutela dell'ambiente» e «agricoltura», ovvero della problematica «coesistenza» di competenze statali e regionali*, cit., 208 e 210.

posizione espressa dalla Corte nel 2006 che aveva escluso l'applicazione dei principi di prevenzione e precauzione da parte delle Regioni in materia di ambiente e salute con il fine di porre limiti all'esercizio della libertà d'iniziativa economica. Il principio di precauzione, al contrario, costituisce lo strumento che consente al livello regionale di intervenire anche nella materia ambiente per gli aspetti che incidono sulla propria sfera di competenza secondo il modello del concorso, inaugurato dalla sentenza della Corte costituzionale con la sentenza n. 225 del 2009.

D'altra parte, l'attività di coltivazione di OGM coinvolge interessi che riguardano le comunità che vivono in territori che vantano tradizioni millenarie, seguono pratiche culturali tramandate da generazioni e che godono di ampia reputazione grazie a produzioni agroalimentari di valore.

Inoltre, occorre considerare che il principio di precauzione, espressamente enunciato per il settore dell'ambiente all'art. 191 del TFUE ha trovato generale applicazione, secondo le indicazioni fornite dalla Commissione nella comunicazione del 2000, tutte le volte in cui «le prove scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte» e «vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità»<sup>(26)</sup>.

Pertanto, non soltanto è stato correttamente applicato il principio di precauzione, con il fine di impedire incroci tra piante di diversa tipologia, con l'inevitabile incidenza su settori ad elevato livello di tutela, quali la conservazione dell'ambiente, la tutela della salute e la sicurezza alimentare<sup>(27)</sup>, ma anche il principio di sussidiarietà ha ricevuto idonea considerazione, valutando i giudici positivamente il divieto imposto dalla Regione – in uno scenario che ha anticipato la scelta dell'Unione europea di riconoscere espressamente agli Stati di vietare la coltivazione ai sensi del nuovo art. 26 *ter* citato – al fine di rafforzare la leale collaborazione che deve animare tutte le istituzioni presenti ai diversi livelli di governo a garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione secondo il dettato dell'art. 97 Cost.<sup>(28)</sup>.

*Cinzia F. Coduti*

---

26( ) Cfr. COM (2000) 1 *final*, Bruxelles 2 febbraio 2000; in argomento v. GRAGNANI A., *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo e delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, II, 2003, 9.

27( ) BENOZZO B., *La gestione dei rifiuti. Commento ai titoli I-IV della Parte IV*, in GERMANÒ A. - ROOK BASILE E. - BRUNO F. - BENOZZO M. (a cura di), *Commento al Codice dell'ambiente*, II ed., Torino, 2013, 511.

28( ) CERULLI IRELLI V., *Lineamenti di diritto amministrativo*, IV ed., Torino, 2014, 62.