

## Il punto su: coesistenza fra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche

### I. PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

I profili giuridici relativi alla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche toccano un tema di scottante attualità, essendo intervenute, di recente, novità legislative sul piano del diritto interno e, soprattutto, essendo *in itinere* una proposta normativa di portata significativamente innovativa a livello europeo<sup>1</sup>.

Occorre premettere che la normativa sugli OGM (Organismi Geneticamente Modificati) è ormai vasta e proviene da fonti internazionali, europee, statali e (in Italia anche) regionali, per cui si crede convenga incentrarsi solo sugli aspetti della disciplina più attinenti al nostro tema specifico, optando per quelli che ci sembrano essere i più importanti e discussi al momento. Occorre, invero, evidenziare che il tema ha già avuto vari e importanti contributi, avendo attirato l'attenzione di numerosi studiosi<sup>2</sup>. Si riprenderanno,

\* *Università di Bologna*

<sup>1</sup> Nelle more della pubblicazione della relazione, la proposta che successivamente (al par. 5) si analizza è stata approvata. Le nuove norme dell'UE che consentono agli Stati membri di vietare o limitare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio sono state formalmente adottate dal Consiglio il 2 marzo 2015 ed entreranno in vigore 20 giorni dopo la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

<sup>2</sup> Ci si limita qui a segnalare, anche per ulteriori riferimenti, un recente lavoro di Eleonora Sirsi (altra relatrice di questa giornata di studio) – la quale ha dedicato particolare interesse al tema degli OGM – che fa un efficace quadro generale della materia, per i profili oggetto della mia relazione: ELEONORA SIRSI, *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni non geneticamente modificate*, in *Trattato di Diritto Agrario*, diretto da L. Costato, A. Germano e E. Rook Basile, UTET giuridica, Torino, 2011, vol. secondo, *Il Diritto Agroambientale*, cap. ottavo, p. 269 ss.

quindi, il meno possibile tematiche meno recenti e già ampiamente affrontate in dottrina<sup>3</sup>.

Prima di addentrarci sulla disciplina giuridica relativa alla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, conviene anteporre alcune sintetiche notazioni di carattere generale circa gli OGM in agricoltura.

La prima è che, come noto, il tema degli OGM continua a dividere, sui pro e contro, scienziati e opinione pubblica, anche se, per il vero, la maggioranza degli esperti è a favore delle coltivazioni geneticamente modificate, sostenendo che ne derivino benefici<sup>4</sup>, mentre, almeno in Europa, i comuni

<sup>3</sup> Come (ad esempio) la disciplina di cui al D.L. 22 novembre 2004, n. 279, Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (pubblicato nella Gazz. Uff. 29 novembre 2004, n. 280), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 28 gennaio 2005, n. 5 (Gazz. Uff. 28 gennaio 2005, n. 22). Su tale decreto, in gran parte colpito da dichiarazione d'incostituzionalità (la Corte costituzionale, con sentenza 8-17 marzo 2006, n. 116, in Gazz. Uff. 22 marzo 2006, n. 12 - Prima serie speciale, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità degli articoli 3, 4, 6, comma 1, e 7 e la conseguente illegittimità degli articoli 5, commi 3 e 4, 6, comma 2, e 8 del decreto-legge), cfr., per tutti, E. CASADEI, *Le discipline di produzione in Italia: il problema della coesistenza tra colture transgeniche e colture convenzionali e biologiche*, in *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea – Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali* – Atti del Convegno (Udine, 24-25 novembre 2006), a cura di M. D'Addezio e A. Germanò, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 167 ss.

<sup>4</sup> Non ci si vuole addentrare in questa sede – non avendone la competenza – circa questi benefici. Basti dire che per taluni, in prospettiva, potrebbero derivarne enormi vantaggi, anche per soddisfare la crescente richiesta di cibo (si pensi a Expo Milano 2015, necessità di “nutrire il pianeta”): addirittura, proprio in contrario alle critiche, si sostengono anche benefici di tipo ambientale, come la riduzione dell'impiego di prodotti fitosanitari, minore utilizzazione delle risorse idriche, eccetera.

Sul punto, per riferirsi a valutazioni recenti, si può rimandare ai lavori di un convegno organizzato dalla Sezione Nord Ovest dell'Accademia dei Georgofili – Accademia particolarmente sensibile a questo tema –, svoltosi il 12 giugno 2014 a Milano, su “Il costo della non scienza in agricoltura. Il rigetto delle colture transgeniche in Italia e in Europa”. I quattro interventi hanno affrontato la questione delle colture transgeniche in Italia e in Europa, essenzialmente dal punto di vista delle scelte politiche che hanno accompagnato l'incerto cammino di queste colture. L'esame si è concentrato sui risvolti economici e giuridici della vicenda oltre che sulle ricadute concrete e potenziali dell'atteggiamento europeo sull'intera problematica. Graham Brookes, economista britannico, autore ormai da numerosi anni di studi sulla valutazione economica delle colture transgeniche, ha sviluppato le sue considerazioni sul tema *Income, Production and environmental Effects of Biotech Crops: EU vs. Rest of the World?*, quantificando i vantaggi economici delle colture transgeniche e, di conseguenza, le perdite che derivano dall'atteggiamento europeo. Justus Wesseler, economista a Wageningen, nel suo intervento su *On the Regulation of genetically engineered Crops in the EU: do environmental Benefits count?* ha presentato il suo modello di valutazione della soglia massima dei costi socialmente tollerabili nell'ipotesi di adozione immediata di mais transgenico resistente agli insetti e ai diserbanti e, viceversa, dei costi/benefici di un'adozione ritardata. Il giurista Paolo Borghi ha risposto al quesito *Regolare il rischio o esorcizzare le paure? Le scelte “politiche” alla base della disciplina europea delle biotecnologie*. In conclusione Piero Morandini, biotecnologo vegetale, ha tratto una serie

cittadini sono spesso preoccupati di possibili conseguenze negative<sup>5</sup>, *in primis* per la salute e l'ambiente. Naturalmente è difficile che il legislatore non risulti condizionato da questa diversità di posizioni, anche se, prima di cedere ad assecondare il volere dei più, sarebbe bene ci fosse una informazione il più possibile obiettiva.

In secondo e ultimo luogo va notato che i prodotti di tali coltivazioni sono importati per decine di milioni di tonnellate nella Ue e, nel mondo, secondo dati recenti, coprono circa 175 milioni di ettari; la *leadership* resta agli Stati Uniti con oltre 70 milioni di ettari e il 40% del mercato, seguiti dal Brasile (23% degli investimenti totali). Nell'Unione europea il paese dove vi sono state le maggiori coltivazioni di OGM (mais) è la Spagna. In Italia qualche contrastatissimo tentativo di coltivazioni OGM (sempre di mais) si è avuto in Friuli; ma l'Italia importa ingenti quantità di OGM (specie soia), utilizzati prevalentemente nell'alimentazione animale. Dunque sono stati posti forti limiti alla sperimentazione e alla coltivazione di varietà transgeniche ma molti meno alla loro importazione.

## 2. LA COESISTENZA NELL'AMBITO DELLA NORMATIVA VIGENTE, SPECIE DELL'UE

I limiti posti alla sperimentazione, coltivazione e commercio di OGM, derivano dai rischi paventati di un'agricoltura transgenica, che sono principalmente relativi alla tutela della salute e alla protezione dell'ambiente naturale (oltre – ma non ce se ne occupa in questa sede – a questioni etiche). Il tema della coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, che ora si passa a trattare, dovrebbe toccare, invece, altri aspetti, soprattutto economici, che sul piano giuridico si declinano nella libertà d'iniziativa economica, anche se sottoponibile a limiti. Invero le questioni relative alla coesistenza postulano la liceità degli OGM autorizzati a livello europeo, che dovrebbero aver superato la verifica di problemi per l'ambiente e per la salute, anche se, in realtà, continuano a giocare un ruolo importante, perché si temono dei rischi che

---

di considerazioni riunendole nel suo intervento *L'insostenibile leggerezza della regolamentazione delle piante transgeniche* (il resoconto del convegno è tratto da *Agra Press - Notiziario dei Geografili* - n. 6, 2014).

<sup>5</sup> Cfr. L. SALVI, *Processi decisionali e partecipazione pubblica tra innovazione e "controversie" tecnologiche. La regolazione delle biotecnologie agro-alimentari nell'UE*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità – Convegno organizzato in onore del prof. Ettore Casadei in occasione del suo 70° compleanno*, Atti del Convegno IDAIC (Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012), a cura di G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2014, p. 225 ss.

non siano stati valutati, rischi addirittura potenzialmente irreversibili, quali possibili effetti negativi per la biodiversità<sup>6</sup>. Comunque, anche sotto questo profilo, la maggioranza degli scienziati negano reali rischi per l'ambiente, sostenendo che la possibilità che le colture transgeniche diventino invasive sarebbe remota, mentre sarebbe l'agricoltura stessa uno dei principali pericoli per l'ambiente naturale e la biodiversità spontanea.

I primi lavori relativi a piante transgeniche risalgono al 1983 e i primi provvedimenti legislativi a livello europeo risalgono all'inizio degli anni '90<sup>7</sup>, quindi da considerare abbastanza tempestivi.

La normativa europea sugli OGM si basa principalmente, oggi, sulla direttiva CE n. 18 del 2001, relativa all'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati<sup>8</sup> – che ai fini della presente indagine è la normativa di maggiore interesse – e sui regolamenti CE nn. 1829 e 1830, del 2003, relativi agli alimenti e mangimi geneticamente modificati e alla loro tracciabilità<sup>9</sup>, di cui penso parlerà la collega Eleonora Sirsi. Ci sarebbero

<sup>6</sup> Dubbi e riserve che provengono non solo da comuni cittadini, ma anche da Istituzioni nazionali o addirittura europee, come il Parlamento europeo.

<sup>7</sup> Le prime normative a livello europeo sono state, in particolare, la Dir. 23 aprile 1990, n. 90/220/CEE, Direttiva del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (pubblicata nella G.U.C.E. 8 maggio 1990, n. L 117; termine di recepimento: 23 ottobre 1991, direttiva recepita con D.Lgs. 3 marzo 1993, n. 92, D.M. 20 maggio 1993 e D.M. 28 luglio 1997; la presente direttiva è stata abrogata, a decorrere dal 17 ottobre 2002, dall'articolo 36 della direttiva 2001/18/CE, *cit.*) e la Dir. 23 aprile 1990, n. 90/219/CEE, Direttiva del Consiglio sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (pubblicata nella G.U.C.E. 8 maggio 1990, n. L 117; termine di recepimento: 23 ottobre 1991, direttiva recepita con D.Lgs. 3 marzo 1993, n. 91 e D.M. 20 maggio 1993; la presente direttiva è stata abrogata dall'articolo 21 della Dir. 6 maggio 2009 n. 2009/41/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (rifusione) (pubblicata nella G.U.U.E. 21 maggio 2009, n. L 125)).

<sup>8</sup> Dir. 12 marzo 2001 n. 2001/18/CE, Direttiva 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 (pubblicata nella G.U.C.E. 17 aprile 2001, n. L 106; termine di recepimento: 17 ottobre 2002), direttiva recepita con D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 224 (pubblicato nella Gazz. Uff. 22 agosto 2003, n. 194, S.O.); per le disposizioni dettagliate per il funzionamento dei registri destinati alla conservazione delle informazioni sulle modificazioni genetiche degli OGM di cui alla direttiva in oggetto, vedi la decisione 2004/204/CE e, successivamente, per i formulari standard per la comunicazione dei risultati del monitoraggio dell'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, come prodotti o all'interno di prodotti, ai fini della loro immissione sul mercato, ai sensi sempre della direttiva in oggetto, vedi la decisione 2009/770/CE. Sul piano della normativa interna v. anche Ministero delle politiche agricole e forestali, D.M. 19-1-2005, 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 (pubblicato nella Gazz. Uff. 29 marzo 2005, n. 72).

<sup>9</sup> V. Reg. (CE) 22 settembre 2003 n. 1829/2003, Regolamento del Parlamento europeo e del

altri provvedimenti da considerare, quali specialmente il regolamento CE n. 1946, sempre del 2003, sui movimenti transfrontalieri di OGM (attuativo

---

Consiglio relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati [pubblicato nella G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268; vedi, per le norme attuative del regolamento in oggetto: il Reg. (CE) 6 aprile 2004 n. 641/2004, Regolamento della Commissione recante norme attuative del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la domanda di autorizzazione di nuovi alimenti e mangimi geneticamente modificati, la notifica di prodotti preesistenti e la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificato che è stato oggetto di una valutazione del rischio favorevole, pubblicato nella G.U.U.E. 7 aprile 2004, n. L 102; il Reg. (CE) 22 dicembre 2006 n. 1981/2006, Regolamento della Commissione sulle regole dettagliate per l'attuazione dell'articolo 32 del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente al laboratorio comunitario di riferimento per gli organismi geneticamente modificati, pubblicato nella G.U.U.E. 23 dicembre 2006, n. L 368 e il Reg. di esecuzione (UE) n. 503/2013 della Commissione, del 3 aprile 2013, relativo alle domande di autorizzazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati in applicazione del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica i regolamenti (CE) n. 641/2004 e n. 1981/2006, pubblicato nella G.U.U.E. 8 giugno 2013, n. L 157].

Vedi anche, in virtù del sopra citato Reg. (CE) n. 1829/2003, la Dec. 3-3-2006 n. 2006/197/CE, Decisione della Commissione che autorizza l'immissione in commercio di alimenti contenenti, costituiti o prodotti a partire da granturco geneticamente modificato della linea 1507 (DAS-Ø15Ø7-1) e che rinnova l'autorizzazione all'immissione in commercio di mangimi prodotti a partire da tale granturco, in virtù del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio [pubblicata nella G.U.U.E. 9 marzo 2006, n. L 70 (v., per il periodo di validità della presente decisione, il suo articolo 7)].

Si noti che l'art. 37 del reg. 1829/2003 abroga i regolamenti (CE) n. 1139/98 (Regolamento del Consiglio concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE), n. 49/2000 [Regolamento della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 1139/98 del Consiglio concernente l'obbligo di indicare nell'etichettatura di alcuni prodotti alimentari derivati da organismi geneticamente modificati caratteristiche diverse da quelle di cui alla direttiva 79/112/CEE], n. 50/2000 (Regolamento della Commissione concernente l'etichettatura dei prodotti e ingredienti alimentari contenenti additivi e aromi geneticamente modificati o derivati da organismi geneticamente modificati), e l'art. 38 modifica il regolamento (CE) n. 258/97 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, che pure aveva disposizioni relative agli OGM).

V. Reg. (CE) 22 settembre 2003 n. 1830/2003, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE (pubblicato nella G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268). V. anche: la Racc. 4-10-2004 n. 2004/787/CE, Raccomandazione della Commissione relativa agli orientamenti tecnici sui metodi di campionamento e di rilevazione degli organismi geneticamente modificati e dei materiali ottenuti da organismi geneticamente modificati come tali o contenuti in prodotti, nel quadro del regolamento (CE) n. 1830/2003 (pubblicata nella G.U.U.E. 24 novembre 2004, n. L 348), e il Reg. (CE) 14 gennaio 2004 n. 65/2004, Regolamento della Commissione che stabilisce un sistema per la determinazione e l'assegnazione di identificatori unici per gli organismi geneticamente modificati (pubblicato nella G.U.U.E. 16 gennaio 2004, n. L 10).

del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza)<sup>10</sup> o, sotto un profilo diverso, la normativa sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche<sup>11</sup>, ma non è possibile allargare troppo il discorso su profili della disciplina degli OGM meno strettamente connessi a quelli che ci si è proposti di affrontare.

Circa la coesistenza tra coltivazioni transgeniche, da un lato, e coltivazioni tradizionali e biologiche dall'altro, era stata adottata inizialmente a livello europeo solo una raccomandazione CE, la n. 556, anch'essa del 2003<sup>12</sup> e, poco dopo, con il precitato Regolamento CE n. 1829 dello stesso anno, introdotto un articolo alla Direttiva n. 18 del 2001, il 26 *bis*, il quale stabilisce che gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti, precisandosi solo ancora che la Commissione raccoglie e coordina le informazioni basate su studi condotti a livello comunitario e nazionale, osserva gli sviluppi quanto alla coesistenza negli Stati membri e, sulla base delle informazioni e delle osservazioni, sviluppa orientamenti sulla coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e organiche<sup>13</sup>: sostanzialmente, allo stato del diritto vigente, questo dato normativo è la base fondamentale della disciplina giuridica della coesistenza.

<sup>10</sup> Reg. (CE) 15 luglio 2003, n. 1946/2003, Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati (pubblicato nella G.U.U.E. 5 novembre 2003, n. L 287). L'UE deve tenere conto degli impegni commerciali internazionali assunti e delle disposizioni del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza della convenzione sulla diversità biologica («protocollo di Cartagena»), approvato con la Dec. 25 giugno 2002 n. 2002/628/CE, Decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (pubblicata nella G.U.C.E. 31 luglio 2002, n. L 201).

<sup>11</sup> Si veda la Dir. 6 luglio 1998 n. 98/44/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (pubblicata nella G.U.C.E. 30 luglio 1998, n. L 213, termine di recepimento: 30 luglio 2000; direttiva recepita con D.L. 10 gennaio 2006, n. 3; v. ora il D.Lgs. 10-2-2005 n. 30, Codice della proprietà industriale).

<sup>12</sup> Racc. 23 luglio 2003 n. 2003/556/CE, Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche [pubblicata nella G.U.U.E. 29 luglio 2003, n. L 189, notificata con il numero C(2003) 2624]; questa raccomandazione, come si osserva più avanti, nel testo, è stata abrogata da una nuova raccomandazione.

<sup>13</sup> L'articolo 26 *bis*, della Dir. 2001/18/CE, inserito dall'articolo 43 del Reg. (CE) n. 1829/2003, con decorrenza indicata nello stesso articolo, recita:

«*Misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM*

1. Gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti.

2. La Commissione raccoglie e coordina le informazioni basate su studi condotti a livello comunitario e nazionale, osserva gli sviluppi quanto alla coesistenza negli Stati membri e, sulla base delle informazioni e delle osservazioni, sviluppa orientamenti sulla coesistenza di colture geneticamente modificate, convenzionali e organiche».

Questo articolo – che, si ripete, è norma centrale sul piano del diritto positivo – rimette, quindi, sostanzialmente la problematica della coesistenza alla regolamentazione degli Stati membri, aprendo, sembrerebbe, spazi anche per considerazioni economiche.

Più recentemente, nel 2010, la Commissione europea, con una Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate<sup>14</sup>, ha adottato un nuovo approccio, ritenuto

necessario per raggiungere il giusto equilibrio tra il mantenimento del sistema delle autorizzazioni dell'UE basato sulla valutazione scientifica dei rischi sanitari e ambientali e l'esigenza di garantire agli Stati membri la libertà di affrontare le questioni nazionali, regionali o locali specifiche legate alla coltivazione degli OGM<sup>15</sup>.

La Commissione ha allegato alla suddetta Comunicazione una

nuova raccomandazione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coltivazione per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche e una proposta legislativa che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione degli OGM sul loro territorio<sup>16</sup>.

Rinviando alla parte finale di questa indagine<sup>17</sup> per quanto riguarda la proposta legislativa e i suoi sviluppi, circa la nuova raccomandazione<sup>18</sup>, bisogna avvertire che esaminare in modo approfondito gli orientamenti contenuti nell'allegato alla raccomandazione, sarebbe molto lungo. Può notarsi, in rapida sintesi e senza scendere in aspetti troppo tecnici, che essa ha continuato a rimettere alle autorità nazionali e locali di decidere circa la coesistenza di

<sup>14</sup> Bruxelles, 13 luglio 2010, COM(2010) 380 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate.

<sup>15</sup> Così nelle *Conclusioni* della Comunicazione *cit.* alla nota che precede.

<sup>16</sup> Citazione tratta dalle *Conclusioni* della Comunicazione *cit.* alla nota 14.

<sup>17</sup> V. *infra* par. 5.

<sup>18</sup> Commissione Racc. 13 luglio 2010 n. 2010/C 200/01 Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche (pubblicata nella G.U.U.E. 22 luglio 2010, n. C 200).



OGM, introducendo, però, anche alcune novità significative rispetto alla precedente raccomandazione che viene abrogata.

Ci si limita qui a evidenziare, anzitutto, come questa nuova raccomandazione rimarchi nella introduzione la distinzione tra gli aspetti economici e gli aspetti scientifici contemplati dalla valutazione del rischio ambientale o sanitario; si afferma, infatti:

Poiché nell'Unione Europea possono essere coltivati solo OGM autorizzati e gli aspetti ambientali e sanitari sono già contemplati dalla valutazione del rischio ambientale della procedura di autorizzazione dell'UE, restano da affrontare nel quadro della coesistenza soltanto gli aspetti *economici* connessi alla commistione tra colture transgeniche e non transgeniche.

Da notare anche, sempre nella introduzione, tra l'altro, il riconoscimento della molteplicità delle condizioni agricole nell'UE, ovvero le possibili diversità fra gli Stati e all'interno degli Stati. Tra i principi generali per l'elaborazione di misure nazionali in materia di coesistenza per evitare la presenza involontaria di OGM nelle colture convenzionali e biologiche, un elemento che ci pare particolarmente significativo, è la previsione della possibilità per gli Stati, a determinate condizioni, di porre dei limiti alle coltivazioni di OGM in vaste zone del loro territorio (c.d. *opt-out*)<sup>19</sup>.

Delineati, in estrema sintesi, alcuni orientamenti scaturenti dalla nuova raccomandazione, si ritiene opportuno svolgere qualche ulteriore breve considerazione in tema di coesistenza, senza ambizioni di completezza (soprattutto sul piano delle fonti interne)<sup>20</sup>, ma per evidenziare alcuni aspetti che ci paiono particolarmente importanti.

<sup>19</sup> È molto nota, al riguardo, la vicenda dell'Austria Superiore, vicenda che ha costituito un punto di riferimento circa il problema OGM *free* (cfr. S. POLI, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in «Diritto dell'Unione europea», anno 2004, fascicolo 2, pp. 365 ss.).

<sup>20</sup> Si è già avvertito, in particolare, che si tralascia, in questo studio, di considerare la disciplina di cui al D.L. 22 novembre 2004, n. 279, Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica (v., *supra*, nota 3).

Si omette anche l'esame del D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 224, di recepimento della Dir. n. 2001/18/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (cit., *supra*, nota 8), sebbene questo decreto inserisca anche profili attinenti la tutela della agro-biodiversità, dei sistemi agrari e della filiera alimentare (su cui poi è intervenuto il D.M. 19-1-2005, 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, cit. *supra*, sempre alla nota 8).

Si trascurano, in questa sede, anche i profili attinenti alle fonti regionali.



La coesistenza dovrebbe garantire la libertà dei produttori e, quindi, non escludere le coltivazioni transgeniche: ma il problema centrale è quello della presenza involontaria di OGM in altri prodotti per lo scambio di materiale genetico<sup>21</sup>, problemi che sono poi particolari nella produzione sementiera.

Però, se la coesistenza da un lato dovrebbe garantire la libertà dei produttori e non escludere anche questa forma di agricoltura, dall'altra parte si paventa il rischio per i consumatori, se ci fosse una contaminazione così larga da non poter avere prodotti OGM *free*, di scegliere prodotti non OGM.

Un ruolo fondamentale reca anche, ovviamente (come evidenziato anche nella predetta raccomandazione), la soglia di tolleranza dello 0,9%, che consente di non etichettare un prodotto come OGM se la presenza di OGM rimane in quella percentuale, sempre che la contaminazione sia accidentale e tecnicamente inevitabile<sup>22</sup>. Questa soglia è importante perché facendo scattare il suo superamento l'obbligo di etichettatura, possono derivarne pregiudizi economici per i produttori, perché, se i consumatori sono contrari a prodotti OGM, è chiaro che vengono svalutati quelli indicanti la loro presenza (ma non voglio invadere il campo della relazione della collega Eleonora Sirsi).

### 3. CENNI ALLA GIURISPRUDENZA

Ci sarebbero da affrontare, ma anche qua il discorso potrebbe molto estendersi, gli interventi giurisprudenziali.

Potrebbero esaminarsi così, ad esempio, alcune pronunce della Corte di Giustizia, rilevanti in tema di coesistenza, quale, in particolare, una sentenza, molto nota, del 2012, che ha riguardato proprio l'art. 26 *bis*, della Dir 2001/18/CE, sostenendo che «le misure di coesistenza da parte degli Stati non sono un obbligo per gli Stati membri e non possono essere una giustificazione per delle moratorie»<sup>23</sup>. Secondo la Corte «l'art. 26 bis della Direttiva non consente ad uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul suo territorio di tali organismi geneticamente modificati, nelle more dell'a-

<sup>21</sup> Problemi che potrebbero riguardare aziende anche ad una certa distanza: ma queste sono valutazioni di tipo tecnico, sulle quali, come avvertito, non ci soffermiamo.

<sup>22</sup> V.: l'art. 21 della Dir. 2001/18/CE, gli artt. 12 e 24 del Reg. CE 1829/2003 e gli artt. 4 e 5 del Reg. CE 1830/2003, *citt.*

<sup>23</sup> Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 6 settembre 2012. Pioneer Hi Bred Italia Srl contro Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, causa C-36/11; domanda di pronuncia pregiudiziale: Consiglio di Stato - Italia.

dozione di misure di coesistenza dirette ad evitare la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati in altre colture».

Ma di estrema attualità sono soprattutto due sentenze del T.A.R. Lazio del 2014<sup>24</sup>, le quali, definitivamente pronunciando, hanno rigettato due ricorsi volti a ottenere *in primis* l'annullamento del Decreto del 12 luglio 2013, adottato dal ministro della Salute di concerto con il ministro della Politiche Agricole Alimentari e Forestali e con il ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 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": trattasi di pronunce su un caso famoso di coltivazione di OGM in Friuli Venezia Giulia, che aveva visto mobilitarsi importanti associazioni del mondo agricolo e ambientale, e sulle quali stanno intervenendo numerosi commenti.

#### 4. CAMPOLIBERO: SANZIONI PER COLTIVAZIONI DI OGM

Non può sottacersi, anche se non è possibile approfondirlo, il disposto di un recente decreto legge, poiché, tra l'altro, ha introdotto sanzioni per la coltivazione di OGM. Ci si riferisce al decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, cosiddetto decreto *Competitività contenente il piano di azioni #Campolibero*, convertito in legge con modificazioni, che, all'art. 4, comma 8, come modificato dalla legge di conversione, prevede che:

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola i divieti di coltivazione introdotti con atti adottati, anche in via cautelare, ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, è punito con la multa da euro 25.000 a euro 50.000. L'autore del delitto di cui al presente comma è tenuto altresì a rimuovere, a propria cura e spese, secondo le prescrizioni del competente organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, le coltivazioni di sementi vietate ed alla realizzazione delle misure di riparazione primaria e compensativa nei termini e con le modalità definiti dalla regione competente per territorio<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> T.A.R. Lazio Roma Sez. III *quater*, Sentt. 23-04-2014, nn. 4410 e 4411.

<sup>25</sup> D.L. 24 giugno 2014, n. 91, Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (pubblicato nella Gazz. Uff. 24 giugno 2014, n. 144), convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 11 agosto 2014, n. 116 (pubblicata nella Gazz. Uff. 20 agosto 2014, n. 192, S.O.).

Questa disposizione, già chiarita da due circolari<sup>26</sup>, costituisce ulteriore conferma, infatti, della contrarietà del nostro legislatore verso gli OGM, e ha suscitato, già durante l'iter di conversione del decreto, forti critiche da parte di autorevoli esponenti<sup>27</sup>.

La legge di conversione al comma 8, primo periodo, ha sostituito le parole: «con la reclusione da 6 mesi a tre anni e con la multa da euro 10.000 a euro 30.000» con le seguenti: «con la multa da euro 25.000 a euro 50.000», attenuando le sanzioni.

<sup>26</sup> In una prima circolare del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari (prot. n. 1148) del 2 luglio 2014, si legge, circa la disposizione di nostro interesse: «*Comma 8 relativo alle sanzioni per la coltivazione vietate ai sensi di atti adottati ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002*

Il comma 8, prevede sanzioni penali (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da euro 10.000 a euro 30.000) per chiunque viola i divieti di coltivazione introdotti con le misure urgenti adottate, anche in via cautelare, ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, individuando, altresì, gli strumenti per assicurare l'effettività dei divieti e dei limiti imposti per tali coltivazioni.

In tale previsione rientrano, pertanto, le misure di urgenza adottate con decreto 12 luglio 2013 ai sensi dell'art. 54 del Reg. (CE) n. 178/2002 che vietano, per 18 mesi dalla data del provvedimento, la coltivazione di varietà OGM MON810 sul territorio nazionale».

Dopo la conversione, ritenendosi di dover aggiornare le indicazioni date in precedenza alla luce delle modifiche parlamentari, con una nuova circolare (prot. n. 1377) del 21 agosto 2014, sono state date ulteriori indicazioni operative secondo cui, per quanto di nostro interesse, si afferma: «*Comma 8 relativo alle sanzioni per la violazione dei divieti di coltivazione adottati ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002.*

Le sanzioni penali previste al comma 8 per le violazioni dei divieti di coltivazione introdotti con le misure urgenti adottate ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, sono state modificate prevedendo esclusivamente la pena pecuniaria della multa da 25.000 a 50.000 euro e, pertanto, non è più prevista la pena della reclusione».

<sup>27</sup> Riportiamo il testo della lettera che è stata inviata al Senato da parte di un nutrito gruppo di Accademie e Società Scientifiche, tra cui l'Accademia dei Georgofili, in rappresentanza di moltissimi ricercatori, in occasione della discussione del DDL 1541 per la conversione in legge del decreto Campolibero [*rectius* misure campo libero contenute nel dl competitività].

«*I sottoscritti, Presidenti delle Società Scientifiche e delle Accademie sotto elencate, desiderano porre all'attenzione dei Presidenti e dei Componenti delle Commissioni Parlamentari 10<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> del Senato, riunite per l'esame del DDL1541, e dei parlamentari tutti, che lo dovranno approvare, le seguenti considerazioni in merito al solo comma 8 dell'art. 4 del DDL.*

*Il comma citato di fatto riguarda solo il mais Bt Mon810, che è coltivato oggi in Europa su circa 150.000 ettari e su circa 5 milioni di ettari in tutto il mondo con notevoli benefici ambientali, sanitari ed economici. Riduce l'uso di insetticidi, limita il danno da insetti (e quindi riduce il contenuto di una classe di micotossine associate, tra l'altro, a tumori all'esofago e difetti congeniti come la spina bifida), e aumenta la produzione.*

*Questo mais è importabile liberamente in Europa e anche in Italia e quindi non esistono dubbi sulla sua sicurezza. Invocare qualche possibile danno verso lepidotteri come misura per bloccarne la coltivazione è risibile e non rappresenta affatto il consenso nazionale o internazionale degli scienziati del settore.*

*Il Ministero dell'Ambiente spagnolo ha dichiarato che non esiste alcun problema con la coltivazione di tale mais. La coltivazione di 136.000 ettari con questo mais, cioè un terzo della superficie dedi-*

5. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO E, POI, DI DIRETTIVA  
CONCERNENTE LA POSSIBILITÀ PER GLI STATI MEMBRI DI LIMITARE  
O DI VIETARE LA COLTIVAZIONE DI OGM SUL LORO TERRITORIO

Come si è precedentemente notato, nel 2010, la Commissione europea con una Comunicazione sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate, aveva a essa allegato, oltre a una nuova raccomandazione sulla coesistenza, già rapidamente considerata, anche parallelamente una proposta legislativa di modifica della direttiva 2001/18/CE, per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione degli OGM sul loro territorio<sup>28</sup>; tale proposta

---

*cata al mais in Spagna, significa che la coesistenza è possibile, a dispetto di ogni teoria che affermi il contrario.*

*Le sanzioni penali, pecuniarie e aggiuntive previste nel comma citato rappresentano un'abnormità che non ha paragoni e che paradossalmente colpisce chi coltiva una varietà con maggiori benefici e minori rischi di quelle convenzionali o biologiche.*

*L'accanimento contro la coltivazione delle piante transgeniche (i cosiddetti "OGM") senza bloccarne le importazioni rappresenta una ipocrisia che riguarda l'intero sistema paese. I dati ufficiali della FAO dicono che importiamo ogni anno 4 milioni di tonnellate di soia e derivati, transgenici nella quasi totalità, senza i quali il nostro sistema agroalimentare non potrebbe produrre larga parte delle eccellenze di cui siamo fieri.*

*Questa opposizione pregiudiziale e illogica non fa altro che contribuire a demonizzare la tecnologia, deprimere la ricerca nazionale e uccidere le possibilità che essa ha di contribuire all'agricoltura. Ricordiamo che le prove sperimentali di campo sono bloccate da oltre 10 anni e che molti prodotti sviluppati dalla ricerca italiana rimangono, nel migliore dei casi, nei laboratori, quando non sono già stati distrutti. Se non esiste prospettiva per prodotti che hanno mostrato ampi benefici in 20 anni di coltivazione commerciale, ancora meno ne esiste per quelli che i ricercatori italiani hanno sviluppato e che devono prima essere provati in campo, poi ottemperare alla onerosissima normativa, se tutto va bene essere approvati a livello europeo, e poi, molto prevedibilmente, non essere mai autorizzati a livello nazionale. Ogni affermazione di principio a favore della ricerca in questo contesto risulta assai poco credibile.*

*In sintesi la norma non è giustificabile dal punto di vista scientifico, logico e strategico e quindi ne chiediamo la rimozione. Se le Commissioni ed il parlamento decidessero di approvarla, si tratterebbe di una decisione tutta e solamente politica, contro le prove scientifiche oggi disponibili. Di tale decisione la politica deve assumersi tutta la responsabilità, così come delle sue conseguenze. Siamo a totale disposizione per illustrare le evidenze scientifiche oggi disponibili e l'entità di tali conseguenze, che hanno già oggi pesanti ricadute sulla competitività del Paese. Roma, 7 Luglio 2014». La lettera è stata firmata da: Giorgio Cantelli Forti, presidente dell'Accademia Nazionale di Agricoltura ([www.accademia-agricoltura.unibo.it](http://www.accademia-agricoltura.unibo.it)), Felice Cervone, presidente della Federazione Italiana Scienze della Vita (FISV, [www.fisv.org](http://www.fisv.org)), Franco Scaramuzzi, presidente onorario dell'Accademia dei Georgofili (<http://www.georgofili.it>), Michele Stanca, presidente dell'Unione Nazionale delle Accademie italiane per le Scienze Applicate allo Sviluppo dell'Agricoltura, alla Sicurezza Alimentare e alla Tutela Ambientale (UNASA, [www.unasa.net](http://www.unasa.net)), Paolo Trost, presidente della Società Italiana di Biologia Vegetale (SIBV, [www.sibv.it](http://www.sibv.it)), Fabio Veronesi, presidente della Società Italiana di Genetica Agraria (SIGA, <http://www.geneticagraria.it>).*

<sup>28</sup> COM (2010) 375 (procedimento 2010/0208/COD), Proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possi-

era intesa a modificare la direttiva n. 18 del 2001, attraverso l'inserimento di un nuovo art. 26 *ter*.

È da rilevare come nella relazione introduttiva alla proposta venga sottolineato che una modifica del quadro legislativo esistente in materia nell'UE si impone, fra l'altro, per il fatto che gli Stati membri sono stati spesso spinti a votare (in seno al Consiglio) in merito alla coltivazione di OGM senza basarsi su fondamenta scientifiche e a invocare clausole di salvaguardia per vietare le coltivazioni degli OGM a livello nazionale. La proposta di regolamento di revisione della direttiva 2001/18 CE è finalizzata a garantire una base giuridica agli Stati membri in sede di decisione sulla coltivazione di OGM per motivi diversi da quelli fondati sulla valutazione scientifica dei rischi per la salute e per l'ambiente effettuata a livello europeo. Grazie a questa modifica, gli Stati membri saranno in grado di limitare o di vietare la coltivazione degli OGM in una parte o nella totalità del loro territorio senza ricorrere (come si è detto) a clausole di salvaguardia che sinora non sono state appoggiate dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Tale proposta di revisione della direttiva sugli OGM, nonostante una posizione favorevole del Parlamento europeo e le pressioni della Commissione, è però rimasta a lungo arenata al Consiglio. La proposta, conviene ribadire, attribuirebbe a ciascun paese membro la libertà di vietare la coltivazione di OGM sulla base di considerazioni anche socioeconomiche e non solo tecnico-scientifiche. Il compito di far andare in porto la proposta è passato dalla presidenza greca a quella italiana.

Per brevità si considererà il testo della proposta come emendato dalla posizione del Consiglio in prima lettura<sup>29</sup>: se tale proposta, nel testo di compromesso del Consiglio, fosse approvata, introdurrebbe due nuovi articoli alla Direttiva n. 18, che appunto ammetterebbero la possibilità per gli Stati Membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati sul loro territorio.

Si può notare anzitutto che la base giuridica dell'atto, passato dalla forma del regolamento a quella di una direttiva, sarebbe l'art. 114 del Trattato sul

---

bilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio. La proposta è stata adottata dalla Commissione il 13 luglio 2010 [come osservato alla nota 1, la proposta che successivamente si analizza è stata approvata e le nuove norme dell'UE che consentono agli Stati membri di vietare o limitare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio sono state formalmente adottate dal Consiglio il 2 marzo 2015; si è preferito non alterare però nel testo scritto la relazione orale].

<sup>29</sup> L'adozione della posizione del Consiglio in prima lettura è avvenuta il 23 luglio 2014.

funzionamento dell'Unione europea<sup>30</sup>, poiché questa proposta dovrebbe favorire il corretto funzionamento del mercato interno, tenendo conto (ai sensi

<sup>30</sup> L'articolo 114 del TFUE (ex articolo 95 del TCE), è il primo articolo del CAPO 3 (del Titolo VII), sul Ravvicinamento delle legislazioni, e recita:

«1. Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

2. Il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti.

3. La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo.

4. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.

5. Inoltre, fatto salvo il paragrafo 4, allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse.

6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno.

In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate.

Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi.

7. Quando uno Stato membro è autorizzato, a norma del paragrafo 6, a mantenere o a introdurre disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione, la Commissione esamina immediatamente l'opportunità di proporre un adeguamento di detta misura.

8. Quando uno Stato membro solleva un problema specifico di pubblica sanità in un settore che è stato precedentemente oggetto di misure di armonizzazione, esso lo sottopone alla Commissione che esamina immediatamente l'opportunità di proporre misure appropriate al Consiglio.

9. In deroga alla procedura di cui agli articoli 258 e 259, la Commissione o qualsiasi Stato membro può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo.

10. Le misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere

dell'art. 2, par. 2, TFUE) del principio di sussidiarietà<sup>31</sup>. Quindi anche questa proposta andrebbe nella direzione di aumentare e rafforzare le possibilità di azione da parte degli Stati membri, e però, come si diceva, è una proposta che è rimasta bloccata a lungo, perché evidentemente ci sono Stati che non vogliono che spetti a loro la decisione in merito ad autorizzare o vietare l'utilizzo di prodotti geneticamente modificati nel loro territorio. Il progetto di direttiva mira invero a fornire una base giuridica solida all'interno del quadro giuridico dell'UE in materia di OGM per autorizzare gli Stati membri a limitare o vietare la coltivazione, in tutto il loro territorio o in parte di esso, di OGM autorizzati o attualmente oggetto di un procedimento di autorizzazione a livello di UE.

Nel motivare la proposta si nota che:

Quando un OGM è autorizzato ai fini della coltivazione a norma del quadro normativo dell'Unione sugli OGM e soddisfa, per quanto concerne la varietà da immettere in commercio, le prescrizioni del diritto dell'Unione sulla commercializzazione delle sementi e dei materiali di moltiplicazione delle piante, gli Stati membri non sono autorizzati a vietare, limitare o ostacolare la sua libera circolazione nel loro territorio, tranne alle condizioni definite dal diritto dell'Unione<sup>32</sup>. L'esperienza ha dimostrato che la coltivazione degli OGM è una questione trattata in modo più approfondito a livello di Stati membri. Le questioni relative all'immissione in commercio e all'importazione degli OGM dovrebbero continuare ad essere disciplinate a livello di Unione al fine di conservare il mercato interno. Tuttavia la coltivazione può richiedere maggiore flessibilità in certi casi essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi. Tale flessibilità non dovrebbe incidere negativamente

---

non economico di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

<sup>31</sup> Il 7° considerando premesso alla proposta di direttiva recita: «Conformemente all'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, gli Stati membri devono pertanto avere la possibilità, durante la procedura di autorizzazione e successivamente, di decidere di limitare la coltivazione di un OGM nel proprio territorio con l'effetto di escludere la coltivazione di un determinato OGM in tutto il proprio territorio o in parte di esso. In questo contesto, è opportuno garantire agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare colture GM nel loro territorio, senza conseguenze per la valutazione del rischio prevista dal sistema UE di autorizzazione degli OGM nel corso della procedura di autorizzazione o successivamente e indipendentemente dalle misure che gli Stati membri sono autorizzati a prendere a norma della direttiva 2001/18/CE per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti. Dare questa possibilità agli Stati membri dovrebbe facilitare il processo decisionale nel campo degli OGM. Al tempo stesso si dovrebbe mantenere la libertà di scelta dei consumatori, degli agricoltori e degli operatori, assicurando maggiore chiarezza alle parti interessate per quanto riguarda la coltivazione di OGM nell'Unione. La presente direttiva dovrebbe pertanto favorire il corretto funzionamento del mercato interno».

<sup>32</sup> Considerando 4 premesso alla proposta.



sulla procedura di autorizzazione comune, in particolare sul processo di valutazione<sup>33</sup>. Per limitare o proibire la coltivazione di OGM, alcuni Stati membri hanno fatto ricorso alle clausole di salvaguardia e alle misure di emergenza ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE e dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 sulla base, a seconda dei casi, di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardano la valutazione di rischi ambientali o di una nuova valutazione delle informazioni esistenti. Altri Stati membri hanno fatto ricorso alla procedura di notifica di cui all'articolo 114, paragrafi 5 e 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che richiede la presentazione di nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. Inoltre il processo decisionale è risultato particolarmente difficoltoso per quanto riguarda la coltivazione di OGM, in quanto sono state espresse preoccupazioni nazionali non dettate unicamente da questioni legate alla sicurezza degli OGM per la salute e per l'ambiente<sup>34</sup>.

In particolare il primo dei due nuovi articoli da inserire nella direttiva 2001/18/CE (ai sensi dell'art. 1 della proposta), che diventerebbe il nuovo articolo 26 *ter*, disporrebbe quanto segue:

#### *Coltivazione*

1. Nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo dell'autorizzazione, uno Stato membro può richiedere al notificante/richiedente, attraverso la Commissione, di adeguare l'ambito geografico della notifica/richiesta presentata a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003, in modo che tutto il territorio di tale Stato membro o parte di esso debba essere escluso dalla coltivazione. Tale richiesta è comunicata alla Commissione al più tardi entro 30 giorni dalla trasmissione della relazione di valutazione effettuata a norma dell'articolo 14, paragrafo 2, della presente direttiva oppure dal ricevimento del parere dell'Autorità a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, e dell'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1829/2003. La Commissione comunica senza indugio la richiesta dello Stato membro al notificante/richiedente e agli altri Stati membri.

2. Se il notificante/richiedente si oppone alla richiesta di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 1, ne informa la Commissione e gli Stati membri entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta da parte della Commissione. In caso di consenso esplicito o tacito del notificante/richiedente, l'ambito geografico della notifica/richiesta è adeguato di conseguenza nell'autorizzazione scritta o nell'autorizzazione.

L'autorizzazione scritta rilasciata a norma della presente direttiva e, se del caso, la decisione emessa conformemente all'articolo 19, nonché la decisione di autorizzazione adottata a norma degli articoli 7 e 19 del regolamento (CE) n. 1829/2003, sono emesse sulla base dell'ambito di applicazione geografico modificato, esplicitamente o tacitamente approvato dal notificante/richiedente.

3. Se il notificante/richiedente si oppone all'adeguamento dell'ambito geografico della sua notifica/richiesta corrispondente a una richiesta formulata da uno Stato membro ai

<sup>33</sup> Considerando 5 premesso alla proposta.

<sup>34</sup> Considerando 6 premesso alla proposta.

sensi del paragrafo 1 del presente articolo, detto Stato membro può adottare misure che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di OGM, una volta autorizzato a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003, a condizione che tali misure siano conformi al diritto dell'Unione, motivate e rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione e, inoltre, che siano basate su fattori imperativi quali quelli connessi a:

- a) obiettivi di politica ambientale distinti dagli elementi valutati a norma della presente direttiva e del regolamento (CE) n. 1829/2003;
- b) pianificazione urbana e territoriale;
- c) l'uso del suolo;
- d) gli impatti socio-economici;
- e) l'esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo l'articolo 26 bis;
- f) gli obiettivi di politica agricola;
- g) l'ordine pubblico.

Tali motivazioni possono essere adottate individualmente o in combinazione, ad eccezione della motivazione prevista dalla lettera g) che non può essere utilizzata individualmente, a seconda delle circostanze particolari dello Stato membro, della regione o dell'area in cui si applicano dette misure ma, in ogni caso, non devono contrastare con la valutazione di rischio ambientale effettuata a norma della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003.

4. Uno Stato membro che intende adottare misure a norma del paragrafo 3 del presente articolo, trasmette preventivamente alla Commissione un progetto di tali misure e le corrispondenti motivazioni addotte. Tale comunicazione può avvenire prima del completamento della procedura di autorizzazione di un OGM, a norma della parte C della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003. Nel corso di un periodo di 75 giorni dalla data di tale comunicazione:

- a) lo Stato membro interessato si astiene dall'adottare e dall'attuare tali misure; e
- b) la Commissione può formulare le osservazioni che ritiene opportune.

Alla scadenza del periodo di 75 giorni di cui al primo comma e non oltre due anni dalla data in cui viene concessa l'autorizzazione, lo Stato membro interessato può adottare misure nella forma originariamente proposta o in una versione modificata al fine di tenere conto delle osservazioni ricevute dalla Commissione. Tali misure sono comunicate senza indugio alla Commissione, agli altri Stati membri e al notificante/richiedente.

5. Qualora, dopo l'autorizzazione di un OGM ai sensi della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003 e non prima di due anni dalla data in cui è dato/a l'assenso/l'autorizzazione, uno Stato membro ritenga che circostanze nuove ed obiettive giustifichino un adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione, esso può applicare, mutatis mutandis, la procedura di cui ai paragrafi da 1 a 4 purché tali misure non incidano negativamente sulla coltivazione di sementi e materiale di moltiplicazione di piante geneticamente modificate, piantati legalmente prima dell'adozione di tali misure.

6. Qualora uno Stato membro desideri che tutto il suo territorio o parte di esso venga reintegrato nell'ambito geografico dell'autorizzazione dal quale era stato precedentemente escluso ai sensi del paragrafo 2, esso può fare una richiesta a tal fine all'autorità competente che ha rilasciato l'autorizzazione scritta a norma della presente direttiva o alla Commissione se l'OGM è stato autorizzato a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003.

L'autorità competente che ha rilasciato l'autorizzazione scritta o la Commissione, a seconda dei casi, modifica di conseguenza l'ambito geografico dell'autorizzazione o della decisione di autorizzazione.

7. Ai fini dell'adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione di un OGM ai sensi dei paragrafi 5 e 6, e a condizione che il titolare dell'autorizzazione, a norma del paragrafo 5, approvi esplicitamente o tacitamente la richiesta dello Stato membro:

a) per un OGM autorizzato a norma della presente direttiva, l'autorità competente che ha rilasciato l'autorizzazione scritta modifica di conseguenza l'ambito geografico dell'autorizzazione e informa la Commissione e gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione una volta completata la modifica;

b) per un OGM che è stato autorizzato a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003, la Commissione modifica di conseguenza la decisione di autorizzazione, senza applicare la procedura di cui all'articolo 35, paragrafo 2, di detto regolamento. La Commissione informa di conseguenza gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione.

8. Qualora uno Stato membro abbia revocato misure adottate ai sensi dei paragrafi 3 e 4, ne informa senza indugio la Commissione e gli altri Stati membri.

9. Le misure adottate ai sensi del presente articolo non incidono sulla libera circolazione degli OGM, come tali o contenuti in prodotti<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Il successivo articolo 26 *quater* da aggiungere alla dir. 2001/18CE, sempre secondo l'art. 1 della proposta, disporrebbe:

*Misure transitorie*

1. Dal ... al ... [periodo di 6 mesi dalla data di entrata in vigore della direttiva, n.d.r.] uno Stato membro può richiedere al notificante/richiedente, attraverso la Commissione, di adeguare l'ambito geografico di una notifica/richiesta presentata, o di un'autorizzazione concessa, a norma della presente direttiva o del regolamento (CE) n. 1829/2003 anteriormente al ... [data di entrata in vigore della direttiva, n.d.r.]. La Commissione comunica senza indugio la richiesta dello Stato membro al notificante/richiedente nonché agli altri Stati membri.

2. Qualora una richiesta sia pendente e il notificante/richiedente l'abbia approvata esplicitamente o tacitamente entro 30 giorni dalla comunicazione di tale richiesta, l'ambito geografico della notifica/richiesta è adeguato di conseguenza. L'autorizzazione scritta rilasciata a norma della presente direttiva e, se del caso, la decisione emessa conformemente all'articolo 19, nonché la decisione di autorizzazione adottata a norma degli articoli 7 e 19 del regolamento (CE) n. 1829/2003, sono emesse sulla base dell'ambito di applicazione geografico modificato, esplicitamente o tacitamente approvato dal notificante/richiedente.

3. Qualora l'autorizzazione sia già stata concessa e il titolare dell'autorizzazione abbia approvato esplicitamente o tacitamente una richiesta entro 30 giorni dalla comunicazione di tale richiesta, l'autorizzazione è come approvata dal titolare dell'autorizzazione. Per un'autorizzazione scritta a norma della presente direttiva, l'autorità competente modifica di conseguenza l'ambito geografico dell'autorizzazione come esplicitamente o tacitamente approvato dal titolare dell'autorizzazione e informa la Commissione, gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione una volta completata la modifica. Per un'autorizzazione a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003, la Commissione modifica di conseguenza la decisione di autorizzazione, senza applicare la procedura di cui all'articolo 35, paragrafo 2, di detto regolamento. La Commissione informa di conseguenza gli Stati membri e il titolare dell'autorizzazione.

4. Se un notificante/richiedente o, a seconda dei casi, un titolare di autorizzazione si oppone a tale richiesta, si applicano *mutatis mutandis* i paragrafi da 3 a 9 dell'articolo 26 ter.

5. Il presente articolo lascia impregiudicata la coltivazione di sementi e materiale di moltiplicazione delle piante geneticamente modificati autorizzati che siano stati piantati legalmente prima che la coltivazione di tale OGM fosse limitata o vietata nello Stato membro.

Dunque, secondo il testo di compromesso,

solo nel caso in cui il notificante/richiedente abbia rifiutato di adeguare l'ambito geografico della notifica/richiesta di un OGM come richiesto da uno Stato membro, tale Stato membro dovrebbe avere la possibilità di adottare misure motivate che limitano o vietano in tutto il suo territorio o in parte di esso la coltivazione di OGM in base a motivazioni distinte da quelle valutate conformemente alla serie armonizzata di norme dell'Unione, ossia la direttiva 2001/18/CE e il regolamento (CE) n. 1829/2003, conformi al diritto dell'Unione. Tali motivazioni possono essere collegate a obiettivi della politica ambientale o agricola o ad altri fattori preminenti quali l'assetto territoriale, la destinazione dei suoli, gli impatti socio-economici, la coesistenza e l'ordine pubblico. Tali motivazioni possono essere adottate individualmente o in combinazione a seconda delle circostanze specifiche dello Stato membro, della regione o dell'area in cui si applicano dette misure<sup>36</sup>.

---

6. Le misure adottate ai sensi del presente articolo non incidono sulla libera circolazione degli OGM in quanto tali o dei loro prodotti».

A giustificazione di tali norme transitorie, nel 21° considerando si afferma: «Al fine di conciliare gli obiettivi della presente direttiva con gli interessi legittimi degli operatori economici in relazione agli OGM che sono stati autorizzati, o che sono sottoposti al processo di autorizzazione, prima dell'entrata in vigore della presente direttiva dovrebbero essere previste adeguate misure transitorie. Le misure transitorie sono giustificate anche dalla necessità di evitare l'insorgere di possibili distorsioni della concorrenza derivanti da una differenza di trattamento tra i titolari di autorizzazione esistenti e i futuri richiedenti di autorizzazione. Negli interessi della certezza giuridica, il periodo durante il quale possono essere adottate tali misure transitorie dovrebbe essere limitato allo stretto necessario per assicurare una transizione armoniosa al nuovo regime. Dette misure transitorie dovrebbero pertanto consentire agli Stati membri di applicare le disposizioni della presente direttiva a prodotti che sono stati autorizzati o che sono in corso di autorizzazione prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, a condizione che non siano interessate le varietà geneticamente modificate di sementi e materiale di moltiplicazione delle piante autorizzati, già legalmente piantati».

Il successivo art. 2 della proposta di direttiva disporrebbe poi:

«Entro 4 anni dal ... [data di entrata in vigore della presente direttiva], la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione relativa all'uso che gli Stati membri hanno fatto della presente direttiva, compresi l'efficacia delle disposizioni che consentono agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM in tutto il loro territorio o in parte di esso e il corretto funzionamento del mercato interno. Tale relazione può essere accompagnata dalle proposte legislative che la Commissione ritenga opportune. La Commissione riferisce inoltre in merito ai progressi compiuti verso l'assegnazione di uno status normativo al documento orientativo rafforzato dell'autorità del 2010 sulla valutazione del rischio derivante da piante geneticamente modificate».

Infine, l'art. 3, ultimo articolo della proposta di direttiva, disporrebbe l'entrata in vigore della direttiva il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

<sup>36</sup> Come si afferma nel 10° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame. Ed il considerando successivo precisa: «Il livello di protezione della salute umana o animale e dell'ambiente scelto nell'Unione consente una valutazione scientifica uniforme in tutta l'Unione e la presente direttiva non deve modificare tale situazione. Pertanto, al fine di evitare interferenze con le competenze assegnate ai responsabili della valutazione del rischio e ai responsabili della gestione del rischio ai sensi della direttiva 2001/18/CE e del regolamento (CE) n. 1829/2003, uno Stato membro dovrebbe utilizzare soltanto motivazioni relativi a

Non sembra, però, del tutto chiarito il *discrimen* tra le misure in materia di coesistenza affrontate nella ricordata raccomandazione del 2010 e le decisioni che gli Stati potrebbero prendere ai sensi di questa proposta di direttiva<sup>37</sup>.

Inoltre, mentre, come si è visto, è esplicitato che le misure adottate in base al nuovo art. 26 *ter* non dovrebbero incidere sulla libera circolazione degli OGM<sup>38</sup>, è lasciato solo a un considerando la salvezza delle attività di ricerca, nel necessario rispetto delle misure di sicurezza<sup>39</sup>.

---

obiettivi di politica ambientale che non contrastano con la valutazione dei rischi per la salute e l'ambiente valutati nel contesto delle procedure di autorizzazione di cui alla direttiva 2001/18/CE e al regolamento (CE) n. 1829/2003, relativi al mantenimento di determinati tipi di caratteristiche naturali e paesaggistiche, di taluni habitat ed ecosistemi, nonché di funzioni e servizi ecosistemici specifici».

<sup>37</sup> Né i dubbi sono del tutto sciolti dal 12° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame secondo cui «Gli Stati membri dovrebbero inoltre essere in grado di fondare le decisioni da essi adottate ai sensi della direttiva 2001/18/CE su motivazioni concernenti gli impatti socio-economici derivanti dalla coltivazione di un OGM sul territorio dello Stato membro interessato. Mentre le misure in materia di coesistenza sono già state affrontate dalla raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010<sup>1</sup>, gli Stati membri devono comunque avere anche la possibilità di adottare misure che limitano o vietano la coltivazione di OGM autorizzati in tutto il loro territorio o in parte di esso. Le suddette motivazioni possono essere connesse all'impraticabilità ovvero all'impossibilità di attuare misure di coesistenza a causa di condizioni geografiche specifiche, dall'esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti quali prodotti specifici o particolari, ovvero dall'esigenza di tutelare la diversità della produzione agricola o di garantire la purezza di sementi e materiali di moltiplicazione vegetale. Inoltre la Commissione ha riferito al Parlamento europeo e al Consiglio, come richiesto dalle conclusioni del Consiglio del 5 dicembre 2008 sugli organismi geneticamente modificati, in merito alle implicazioni socioeconomiche della coltivazione di OGM. I risultati di questa relazione possono fornire informazioni preziose per gli Stati membri che valutano l'opportunità di adottare decisioni in base alla presente direttiva».

<sup>38</sup> V. il 9° ovvero ultimo paragrafo dell'art. 26 *ter* che si vorrebbe inserire nella direttiva 2001/18/CE ai sensi della proposta in esame. Anche il 13° considerando premesso a tale proposta è esplicito al riguardo: «Le limitazioni o i divieti adottati ai sensi della presente direttiva devono riguardare la coltivazione e non la libera circolazione e importazione di sementi e materiali di moltiplicazione di piante geneticamente modificate, come tali o contenuti in prodotti, e i prodotti del loro raccolto, e devono inoltre essere conformi ai trattati, in particolare per quanto riguarda il principio di non discriminazione tra prodotti nazionali e non nazionali, il principio di proporzionalità e l'articolo 34, l'articolo 36 e l'articolo 216, paragrafo 2, TFUE».

V. anche il 20° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame, secondo cui «La presente direttiva lascia impregiudicati gli obblighi degli Stati membri per quanto riguarda la libera circolazione delle sementi, del materiale di moltiplicazione vegetale e dei prodotti del raccolto convenzionali ai sensi del pertinente diritto dell'Unione e conformemente al TFUE».

<sup>39</sup> Ai sensi del 15° considerando premesso alla proposta di direttiva in esame «Le decisioni degli Stati membri che limitano o vietano la coltivazione di OGM in tutto il loro territorio o in parte di esso non devono impedire lo svolgimento di attività di ricerca biotecnologica purché, nello svolgere tali attività di ricerca, siano osservate tutte le necessarie misure di sicurezza».

Comunque non tutti i problemi forse sarebbero risolti anche con il testo nuovo proposto<sup>40</sup>, e ci sarebbero tante altre cose su cui soffermarsi in tema di OGM, ma occorrerebbe troppo tempo.

<sup>40</sup> Restano, ad esempio, problemi per le aree frontaliere. Il penultimo considerando (cioè il 22°), premesso alla proposta di direttiva in esame si limita a ricordare che: «La raccomandazione della Commissione del 13 luglio 2010 prevede orientamenti per gli Stati membri ai fini dell'elaborazione di misure di coesistenza, anche nelle aree frontaliere». È da richiamare al riguardo la posizione della delegazione del Lussemburgo (che, insieme al Belgio) si è astenuto, che comunque apprezza tale considerando.