

# La proposta di regolamento di revisione della direttiva 2001/18/CE in tema di coltivazione degli organismi geneticamente modificati e la sentenza del T.A.R. Lazio Roma Sez. III quater, del 23.4.2014, n. 4410: quale possibile coordinamento alla luce dei principi di sussidiarietà e di precauzione.

written by Francesco Rossi Dal Pozzo

Il dibattito sugli Organismi geneticamente modificati (OGM) e il loro utilizzo nel settore agroalimentare è oggi quanto mai vivace, non solo perché un evento quale è EXPO 2015 (Nutrire il Pianeta, Energia per la vita) necessariamente impone di riflettere su un tema da sempre controverso, ma anche in quanto siamo di fronte ad un momento storico cruciale che dovrà chiarire in quale direzione intenda muoversi l'Unione europea alla continua ricerca di una possibile sintesi fra posizioni distoniche, anche in seno alle sue istituzioni.

Ciò si avverte in particolare in tema di **coesistenza fra colture GM, convenzionali e biologiche**. Tematica di estrema importanza, tenuto conto che essa ha, innegabilmente, implicazioni sull'organizzazione della produzione agricola da parte dello Stato, e che, dunque, richiede l'introduzione di regole precise e condivise a livello europeo. Garantire la coesistenza, rispondendo a precisi interessi pubblici, significa, infatti, mettere gli agricoltori tradizionali nelle condizioni di adottare misure adeguate, ed economicamente sostenibili, per prevenire e gestire la possibile contaminazione dei propri raccolti.

Ad oggi, in ambito UE, l'unica disposizione cogente che può essere richiamata in tema di coesistenza è **l'art. 26 bis della direttiva 2001/18/CE**, introdotto con l'art. 43 del regolamento (CE) n. 1829/2003, il quale prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di organismi geneticamente modificati in altri prodotti, in particolare, per evitare la contaminazione di questi ultimi in quelle convenzionali o biologiche.

L'introduzione di questa norma, formulata in modo alquanto generico, è stata accompagnata dalla raccomandazione 2003/556/CE, in seguito abrogata e sostituita con la **raccomandazione del 13 luglio 2010, 2010/C200/01**, la quale apre alla possibilità che gli Stati membri, nell'attuare le misure nazionali per evitare contaminazioni genetiche con colture convenzionali e biologiche, possano escludere (negando, così, di fatto la coesistenza) la coltivazione di OGM in alcune zone del proprio territorio (punto 2.4. - Misure atte ad escludere la coltivazione di OGM da vaste aree («**zone senza OGM**»)). Misure, beninteso, che devono essere prese in conformità al principio di sussidiarietà e devono essere proporzionate all'obiettivo perseguito.

Il quadro legislativo attuale, infatti, non garantisce agli Stati membri la flessibilità sufficiente per decidere in merito alla coltivazione degli OGM dopo che gli stessi sono stati autorizzati a livello UE; tantomeno non consente ad essi di escluderla su tutto il proprio territorio nazionale, con la conseguenza che alcuni di questi Stati hanno fatto ricorso, senza alcun fondamento scientifico, alle clausole di salvaguardia previste dalla normativa di settore o hanno utilizzato le procedure speciali di notifica a norma dei Trattati (attuale art. 114, par. 5, del TFUE).

Ciò ha, nei fatti, fortemente limitato, per non dire del tutto ostacolato, la diffusione di colture geneticamente modificate sul territorio UE.

Non a caso, oggi nell'Unione europea è coltivata, con finalità commerciali, solo la varietà di mais geneticamente modificato *Zea mays L.* linea MON810 che contiene il gene di un batterio il quale produce tossine atte a distruggere le larve di un lepidottero parassita la cui presenza, in caso di infestazione, pregiudica lo sviluppo della pianta. L'autorizzazione di questa varietà di mais Bt risale ancora al 1998. Il 13 dicembre 2013 il Tribunale dell'Unione (**causa T-240/10, Ungheria c. Commissione**, in *Racc.*, p. II-645) ha, invece, annullato, per violazione di forme sostanziali, l'autorizzazione per la messa in coltura e la trasformazione industriale di una patata da fecola geneticamente modificata, denominata Amflora (*Solanum*

*tuberosum* L. linea EH92-527-1).

In risposta a una richiesta presentata da tempo da vari Stati membri, la Commissione ha presentato nel luglio 2010, assieme alla raccomandazione del 2010 citata e ad una Comunicazione, una proposta di regolamento di revisione della direttiva 2001/18/CE finalizzato a conferire agli Stati membri una specifica base giuridica, l'**art. 26 ter («Coltivazione»)**, per le decisioni da assumere a livello nazionale sulla coltivazione di OGM, a prescindere dalla valutazione scientifica dei rischi per la salute e l'ambiente effettuata a livello europeo.

Insomma, se le valutazioni di sicurezza o le questioni relative all'importazione e alla commercializzazione degli OGM devono continuare ad essere disciplinate a livello UE, viceversa le decisioni in merito alla loro coltivazione dovrebbero piuttosto essere assunte, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a livello nazionale, regionale o locale.

Il nuovo articolo 26 *ter* prevede che, nel corso della procedura di autorizzazione di un determinato OGM, lo Stato membro possa sollecitare il richiedente ad «aggiustare l'ambito geografico della notifica/domanda» presentata ai sensi della direttiva 2001/18/CE o del regolamento (CE) n. 1829/2003.

A prescindere da tale possibilità, che presuppone il consenso del richiedente, l'impraticabilità, ovvero l'impossibilità di attuare misure in materia di coesistenza, a causa di condizioni geografiche specifiche o l'esigenza di evitare la presenza di OGM in prodotti tipici, ovvero, ancora, la necessità di tutelare la diversità della produzione agricola, sono le motivazioni che potranno, sulla base della proposta, essere addotte, individualmente o in combinazione fra loro, a sostegno di decisioni degli Stati membri che limitino la coltivazione di un OGM su parte o su tutto il territorio nazionale.

Tali misure dovranno essere in ogni caso comunicate, tre mesi prima dell'adozione prevista, alla Commissione e sullo Stato membro che intenda adottarle graverà un obbligo di *standstill* fintanto che l'istituzione UE non si sia espressa in merito, eventualmente formulando proposte su possibili modifiche delle stesse che, tuttavia, una volta concluso il periodo di differimento, non costituiranno un vincolo per le autorità nazionali.

Grazie a questa modifica della direttiva 2001/18/CE, gli Stati membri sarebbero, dunque, in grado di limitare o vietare la coltivazione degli OGM in una parte o nella

totalità del loro territorio senza ricorrere a clausole di salvaguardia o a misure di emergenza che sinora sono state sempre ritenute infondate dall'EFSA.

L'*iter* della proposta di regolamento di revisione della direttiva 2001/18/CE, che segue la procedura legislativa ordinaria ex art. 294 del TFUE, si sta, tuttavia, rivelando oltremodo lungo e complesso e dall'esito ancora incerto, sebbene il 2014 potrebbe risultare l'anno decisivo per decretarne le sorti.

Nel luglio 2011, il Parlamento europeo ha adottato il parere (favorevole) in prima lettura sulla proposta. In seno al Consiglio, invece, nonostante gli sforzi delle Presidenze che si sono susseguite, in particolare della Presidenza danese nel 2012, che ha preparato un testo di compromesso ispirato alla legislazione UE sui biocidi approvata di recente, non è stato possibile, come certificato nella sessione del 9 marzo 2012 del Consiglio (Ambiente), giungere a un accordo a causa della situazione di blocco creata da una minoranza di Stati membri, nonostante il favore di una considerevole maggioranza - numerica, ma non in termini di voti ponderati - degli Stati membri.

Nel novembre del 2013 la Commissione ha chiesto di avviare un nuovo dibattito in vista del Consiglio (Ambiente) del 3 marzo 2014, dopo che, nella sessione dell'11 febbraio 2014, il Consiglio (Affari generali) aveva registrato la disponibilità di un numero significativo di ministri a riesaminare la proposta di revisione della direttiva 2001/18/CE. Di conseguenza il Gruppo *ad hoc* «Organismi geneticamente modificati», sulla base del testo di compromesso del 2012, ha redatto una nuova proposta (allegato del documento 6528/14) che ha ottenuto, durante la seduta del Consiglio (Ambiente) del 3 marzo, un ampio sostegno, nonostante la richiesta di approfondire alcuni aspetti tecnici. Le successive riunioni del Gruppo di lavoro "OGM" hanno permesso al Consiglio (Ambiente) del 12 giugno 2014 di raggiungere un **accordo politico** su un testo definitivo della proposta di regolamento. Tale accordo politico è stato seguito, il **23 luglio 2014**, dalla formale adozione da parte del Consiglio della sua posizione in [prima lettura](#) (con il **voto** favorevole di 26 Stati membri e l'astensione di due di essi (Belgio e Lussemburgo)).

Oggi, dunque, si può, con cauto ottimismo, ritenere probabile l'adozione dell'atto di esecuzione nel corso del semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, essendo state finalmente superate le obiezioni di quegli Stati che, in precedenza, avevano determinato una minoranza di blocco.

La proposta di revisione della direttiva 2001/18/CE consentirà, nella visione del legislatore UE, innanzi tutto di superare un prolungato contenzioso in relazione alla coltivazione delle varietà di mais MON810 che ha visto coinvolti diversi Stati membri, inclusa l'Italia.

Ci si riferisce alla sentenza del 6 settembre 2012 (**causa C-236/01, Monsanto**, in *Racc.*, p. I-8105) intervenuta sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Consiglio di Stato e all'ordinanza dell'8 maggio 2013 (**causa C-542/12, Fidenato**, in *Racc.*, p. I-298), sempre pronunciata in conclusione ad una procedura di rinvio pregiudiziale, questa volta operata dal Tribunale di Pordenone, nell'ambito del procedimento penale a carico di Giorgio Fidenato, un agricoltore imputato di avere, nella primavera del 2010, messo a coltura in due diversi terreni il MON 810 senza avere ottenuto l'autorizzazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 212/2001.

In entrambe le pronunce, la Corte, oltre ad affermare che la messa in coltura di organismi geneticamente modificati non può essere assoggettata a una procedura nazionale di autorizzazione quando l'impiego e la commercializzazione di tali varietà sono stati autorizzati ai sensi dell'art. 20 del regolamento (CE) n. 1829/2003 (che disciplina lo *status* dei prodotti esistenti) e le stesse sono state iscritte nel catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole previsto dalla direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002, come modificata con il regolamento (CE) n. 1829/2003, chiarisce che l'art. 26 *bis* della direttiva 2001/18/CE non consente ad uno Stato membro di opporsi in via generale alla messa in coltura sul proprio territorio di tali organismi geneticamente modificati nelle more dell'adozione di misure di coesistenza. Si tratta, infatti, di una norma che richiede interventi mirati, e giustificati, per prevenire concreti rischi di contaminazioni di colture convenzionali o biologiche.

In risposta alle due pronunce della Corte, il Governo italiano, conscio dell'impossibilità di vietare la coltivazione di OGM su tutto il territorio nazionale ricorrendo all'art. 26 *bis*, ha così deciso di modificare la base giuridica di un siffatto provvedimento restrittivo. Richiamando questa volta l'**art. 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003**, dopo avere informato la Commissione sulla necessità di adottare misure di urgenza in conformità alla procedura di cui all'art. 53 del regolamento (CE) n. 178/2002, ha adottato il **d.m. 12 luglio 2013** che ha vietato per diciotto mesi, sino, dunque, al dicembre 2014, la coltivazione del mais GM MON 810. Il decreto, in particolare, poggia su alcuni studi in cui si evidenziano rischi per

popolazioni di lepidotteri non bersaglio, che, tuttavia, non hanno ricevuto il necessario riconoscimento scientifico da parte dell'EFSA. Non a caso, la stessa autorità, dopo avere valutato la documentazione prodotta dall'Italia, su richiesta della Commissione, il 12 settembre 2013, si è espressa in questi termini: [«\[i\]n the documentation provided by Italy in support of the current emergency measures on maize MON 810, the EFSA GMO Panel could not identify any new science - based evidence to support the notified emergency measure and to invalidate its previous conclusions on the safety of maize MON8 10 \(EFSA, 2009, 2011 a, b, c, d\). Therefore, the EFSA GMO Panel considers that its previous risk assesment conclusions on maize MON 810, as well as its previous reccomendations for risk mitigation measures and monitoring, remain valid and applicable»](#) .

Nonostante il parere dell'EFSA, il TAR Lazio ha respinto, con [\*\*sentenza del 23 aprile 2014, n. 4410\*\*](#), il ricorso per l'annullamento del d.m. 12 luglio 2013, proposto dallo stesso sig. Fidenato, sulla base di un richiamo, che non si condivide, al principio di precauzione.

A parere dei giudici amministrativi, il ricorso a tale principio, a sostegno della sospensione cautelativa della coltivazione del mais MON 810, sarebbe giustificato dalla circostanza che la relativa autorizzazione, risalente al 1998, è stata concessa in base alla direttiva 90/220/CEE, nonché dalla mancata adozione, ad oggi, di una decisione di rinnovo e, soprattutto, dalla presenza di valutazioni espresse anche dall'EFSA circa, in particolare, l'esistenza di rischi ambientali conseguenti alla messa in coltura di tale varietà GM.

La posizione espressa dal TAR, invero, non convince sotto diversi profili. In particolare, non esistono, oggi, nuove evidenze scientifiche che attestino la presenza di rischi per la salute dell'uomo, degli animali o per l'ambiente connessi al mais MON 810, che, si rammenta, dopo l'autorizzazione del 1998, è stato notificato quale "prodotto esistente" in conformità all'art. 20 del regolamento (CE) n. 1829/2003. Tantomeno, in tali termini, si è espressa l'EFSA che, viceversa, nel parere del 2013, poc'anzi richiamato, ha espressamente negato l'esistenza di un fondamento scientifico alla base della misura emergenziale adottata dal Governo italiano.

Proprio nella presenza/assenza di evidenze scientifiche del rischio, infatti, risiede la corretta interpretazione, avallata da numerose sentenze della Corte di giustizia, del principio di precauzione che non può, invece, essere invocato a sostegno di una

misura di emergenza che si basi sulla presenza di un mero rischio ipotetico.

Il nuovo articolo 26 *ter* della direttiva 2001/18/CE potrebbe, a questo proposito, consentire di raggiungere un duplice risultato: da un lato di evitare che legislatori di Stati membri, con il sostegno della giurisprudenza nazionale, possano minare la credibilità della comunità scientifica, rappresentata a livello europeo dall'EFSA, rimettendo in discussione le valutazioni di rischio da essa effettuate attraverso un, talora, disinvolto, richiamo al principio di precauzione, dall'altro lato di consentire il superamento di quelle barriere ideologiche, che invero nascondono motivazioni piuttosto di carattere economico, le quali impediscono la concessione di nuove autorizzazioni di OGM per fini di coltivazione. Il pensiero corre immediatamente a un'altra varietà di granoturco, il mais (Bt) (***Zea mais L., linea 1507***), geneticamente modificato per risultare resistente all'attacco di determinate larve di lepidotteri nocive per tale cereale come la piralide (*Ostrinia nubilalis*). La richiesta di autorizzazione di questa varietà geneticamente modificata per fini di coltivazione, presentata dalla Pioneer nel 2001, è stata oggetto da parte dell'EFSA di ben sei pareri, tutti positivi. Ciò nonostante, e solo dopo che il Tribunale UE nel procedimento T-164/10 (*Racc.*, p. II-503) ha dichiarato l'inerzia della Commissione, quest'ultima, ha, finalmente, presentato al Consiglio una proposta di decisione di autorizzazione. La questione, seguendo il suo *iter* naturale, è approdata davanti al Consiglio. Come prevedibile, l'11 febbraio 2014, il Consiglio (Affari Generali) non è stato in grado di raggiungere una maggioranza qualificata, né in favore né contro la proposta della Commissione di autorizzare l'immissione in commercio ai fini della coltivazione del mais 1507. Diciannove Stati membri hanno votato contro la proposta, cinque hanno votato a favore e quattro si sono astenuti. La questione è ora rimessa alla Commissione che è chiamata a prendere una decisione su questa varietà di mais GM. La strategia a questo punto appare piuttosto chiara. Se l'autorizzazione del mais 1507 fosse contestuale all'approvazione del nuovo articolo 26 *ter* della direttiva 2001/18/CE, gli Stati membri avrebbero la possibilità di esercitare un diritto di scelta e, se del caso, vietare la coltivazione di questa nuova varietà GM sul proprio territorio senza la necessità di invocare, con esiti prevedibili, clausole di salvaguardia o misure di emergenza.

Insomma, la scelta pro OGM risulterebbe meno controversa.