



LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI IN ORDINE ALLA DISCIPLINA DEGLI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI

UN PRESENTE INCERTO, UN FUTURO DA DEFINIRE*

Paolo Passaglia

(Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa)

28 luglio 2005

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni sulla produzione legislativa statale e regionale. – 3. Le incertezze nel riparto competenziale e l'attesa per una chiarificazione giurisprudenziale. – 4. Un presente incerto: la pronuncia resa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 150 del 2005. – 5. Un futuro da definire: la Corte costituzionale chiamata nuovamente a pronunciarsi. – 5.1. Il ricorso in via principale n. 41 del 2005. – 5.2. Spunti ricostruttivi circa i possibili orientamenti decisori della Corte.

1. Premessa

La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, a distanza di quasi quattro anni dalla sua entrata in vigore, continua ad essere una fonte di discussione e di confronto, in seno alla classe politica oltre che tra gli operatori del diritto, probabilmente ineguagliata nel novero degli interventi normativi posti in essere nella storia repubblicana italiana. Sono molteplici, in effetti, gli aspetti sui quali permangono incertezze, anche piuttosto rilevanti, primo tra tutti quello inerente alle modalità di ripartizione delle competenze normative tra lo Stato e gli enti territoriali autonomi¹.

* Relazione presentata al Convegno *Regole dell'agricoltura / Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, svoltosi a Pisa, il 7 e 8 luglio, nell'ambito del programma di ricerca cofinanziato dal MIUR 2002, su «Ordinamento giuridico e sicurezza dei consumatori dei prodotti alimentari» (coord. scient. Prof. L. Costato), Unità di ricerca su «Strumenti giuridici per la tutela del consumatore alla sicurezza dei prodotti agroalimentari (es. HACCP) con particolare riguardo agli alimenti e ingredienti alimentari costituiti o prodotti a partire da OGM» (resp. scient. Prof. M. Goldoni), i cui atti sono attualmente in corso di pubblicazione.

¹ Sul nuovo Titolo V, la vastità della produzione scientifica è tale da rendere problematica ogni indicazione «selettiva». Limitandosi, in questa sede, ai contributi che abbiano un taglio generale, possono citarsi S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, il Mulino, 2003; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2003; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 7^a ed., Milano, Giuffrè, 2005; AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo*, in *Foro it.*, 2004, V, 57 ss. (e, con specifico riguardo al riparto di competenze normative, P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, *ivi*, 61 ss.). Utili indicazioni possono essere tratte anche dalle relazioni predisposte in occasione delle conferenze stampa di fine anno dei presidenti della Corte: cfr. CORTE COSTITUZIONALE, *La giustizia costituzionale nel 2003. Conferenza stampa del 2 aprile 2004*, http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/download/doc/Zagrebelisky_confstampa020404.doc; CORTE COSTITUZIONALE, *La giustizia costituzionale nel 2004. Relazione in occasione della Conferenza Stampa del Presidente Valerio Onida*, 20 gennaio 2005, a cura del SERVIZIO STU-

Il settore degli organismi geneticamente modificati (OGM), anche per il suo incidere su una pluralità di valori costituzionalmente rilevanti², si iscrive di diritto tra gli aspetti della vita sociale dai quali i problemi derivanti dal nuovo testo del Titolo V emergono in modo più vivido, nella misura in cui sono molteplici i titoli competenziali che debbono e/o che possono dirsi attinenti al settore in parola: salvo tornare più ampiamente sul punto, i riferimenti di più immediata percezione sono quelli alla «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione), alla «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», alla «tutela della salute» ed alla «alimentazione», di competenza concorrente (art. 117, terzo comma), alla «agricoltura», di competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma). A queste materie sono poi da aggiungere altre: tra quelle di competenza esclusiva statale, possono annoverarsi la «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*)), la «profilassi internazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *q*)), nonché, non fosse altro per i profili sanzionatori, l'«ordinamento civile e penale» (art. 117, secondo comma, lettera *l*)); tra le materie contemplate al terzo comma dell'art. 117, di competenza concorrente, vengono in rilievo il «governo del territorio» e, forse, la «valorizzazione dei beni [...] ambientali»; nell'ambito delle materie di competenza residuale delle Regioni, può ulteriormente menzionarsi il «commercio»³.

L'elencazione che precede è tale da suffragare, di per sé, l'idea che la disciplina degli OGM sia connotata da una grande incertezza. A ben vedere, però, tale caratteristica non deriva sol-

DI, <http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/download/doc/Conferenza%20stampa%202005.doc>.

² Per questa problematica, la cui trattazione in questa sede risulterebbe probabilmente un fuor d'opera, si rinvia, per tutti, a L. CHIEFFI, *Bioteologie e valori costituzionali*, in ID. (a cura di), *Bioteologie e tutela del valore ambientale*, Atti del Convegno svoltosi sul Belvedere di San Leucio (Caserta) nei giorni 6 e 7 giugno 2002, Torino, Giappichelli, 2003, 9 ss.; G.F. FERRARI, *Bioteologie e diritto costituzionale*, in R. FERRARA – I.M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003, 1 ss.

³ In questa sede, si farà esclusivo riferimento alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni così come disegnato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione, trascurando, quindi, i cataloghi di materie contenuti negli Statuti speciali. La scelta si giustifica – almeno secondo gli auspici di chi scrive – in ragione della ormai conclamata «crisi della specialità», derivante dalla tendenziale assimilabilità dei cataloghi di materie degli Statuti speciali con quello di cui al nuovo art. 117 della Costituzione, assimilabilità veicolata anche dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, secondo cui, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». La «crisi della specialità», già segnalata dai primi commentatori della riforma costituzionale (cfr., ad es., A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 203 ss.), si è poi acuita con la «non poco deludente» giurisprudenza costituzionale (così A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo*, cit., 65 ss.). Con precipuo riferimento alla materia in esame, è opportuno sottolineare come la «crisi della specialità» sia stata ammessa anche da parte della dottrina agraristica: v., ancora ad es., L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2004, 82, secondo il quale «la differenza che gli statuti prevedono fra le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale (e la cosa vale anche per le Province autonome) ha perso di rilievo».

tanto dall'ampia perfettibilità della redazione del nuovo art. 117 della Costituzione. Sono, infatti, almeno tre i fattori che accrescono – anche considerevolmente – le difficoltà che si frappongono alla ricostruzione di un quadro competenziale che voglia essere il più possibile ordinato.

In primo luogo, la disciplina in questione non può essere analizzata in un'ottica puramente nazionale, avendo assunto, nel corso degli anni, un ruolo fondamentale la normazione di provenienza sovranazionale, e segnatamente comunitaria, oltre che internazionale⁴. Tanto ciò è vero che, probabilmente, nella determinazione della spettanza della competenza legislativa in tema di OGM, più delle clausole sopra menzionate contenute nell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, a venire in gioco è quella del primo comma dell'articolo medesimo, là dove si stabilisce che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»⁵.

In secondo luogo, deve rilevarsi come la novella costituzionale si sia inserita in un tessuto normativo che vedeva già alcuni significativi interventi, da parte del legislatore statale e da parte di alcuni legislatori regionali; interventi che sono poi andati moltiplicandosi anche in seguito alla riforma del Titolo V, letto dalla classe politica di molte Regioni come senz'altro attributivo di una competenza a legiferare: ne è derivata una crescita del *quantum* di normazione, oltretutto di ispirazione variegata, che ha ingenerato una conflittualità espressa o latente tra esecutivi nazionale e regionali ed una conseguente crescita del coefficiente di incertezza che grava sui singoli operatori.

Infine, *last but non least*, è mancata – almeno per il momento – una presa di posizione da parte della Corte costituzionale, la quale, di fronte alle questioni ermeneutiche derivanti dal rinnovato testo del Titolo V, è stata investita del compito di «mettere ordine», chiarendo i contorni di un riparto di competenze altrimenti afflitto da nodi inestricabili⁶: in tema di OGM,

⁴ Il riferimento va, in particolare, al Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, con Allegati, fatto a Montréal il 29 gennaio 2000.

⁵ Non a caso, nel promuovere, di recente, questione di legittimità costituzionale avverso due leggi regionali in materia di OGM, il Governo ha incentrato l'argomentazione a sostegno del ricorso proprio sull'art. 117, primo comma, della Costituzione (v. *infra*, par. 4.).

⁶ Sul punto, particolarmente significative sono le affermazioni contenute nelle ultime due conferenze stampa di fine anno tenute dai presidenti della Corte: cfr. *Conferenza Stampa del Presidente Prof. Gustavo Zagrebelsky*, 2 aprile 2004, http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/download/doc/conferenza_Zagrebelsky02042004.doc, 15; *Introduzione del Presidente Valerio Onida*, Conferenza Stampa del 20 gennaio 2004, [http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/download/doc/Relazione%20breve%20\(Onida\).doc](http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/download/doc/Relazione%20breve%20(Onida).doc), 10, il quale ha sottolineato che «le formule sintetiche, e spesso strutturalmente eterogenee, con cui si identificano nel testo costituzionale le “materie”, non sono quasi mai di facile interpretazione, anche tenendo conto delle inevitabili interferenze e degli intrecci che nella

si è avuta un'unica decisione (la sentenza 12 aprile 2005, n. 150), che non ha offerto, tuttavia, che alcuni limitati spunti ricostruttivi, non essendosi pronunciata sul merito delle questioni poste.

Onde cercare di ricostruire i tratti essenziali del riparto competenziale tra lo Stato e le Regioni per quanto attiene alla disciplina degli OGM, questi tre fattori di incertezza, oltre a quello direttamente imputabile all'art. 117 della Costituzione, meritano una certa attenzione. Per questo, prima di avanzare alcune ipotesi, verranno esaminate, sia pure per semplici cenni, la produzione legislativa (statale e) regionale in materia e la posizione assunta dalla Corte costituzionale su profili connessi o analoghi a quelli che riguardano gli OGM. Verrà invece pretermessa l'analisi della normativa e della giurisprudenza comunitarie, all'uopo non potendosi che rinviare ad altri interventi a ciò specificamente dedicati.

2. Cenni sulla produzione legislativa statale e regionale

Al centro, non di rado, di un interesse mass-mediatico tutt'altro che trascurabile, gli OGM, come accennato, hanno visto negli ultimi anni un aumento considerevole delle normative loro destinate.

L'attivismo legislativo ha avuto, tuttavia, matrici sostanzialmente diverse. All'uopo devono distinguersi, in particolare, gli interventi posti in essere da parte dello Stato rispetto a quelli delle Regioni.

Il legislatore statale si è mosso, infatti, soprattutto con lo scopo di dare attuazione a linee di politica del diritto derivanti dall'Unione europea, quasi procedendo «a rimorchio» rispetto alle sollecitazioni di provenienza sovranazionale. Non a caso, tutti i principali atti normativi in materia sono ricollegabili all'attuazione di direttive⁷. Così è stato per le prime discipline organiche, risalenti all'inizio degli anni novanta, contenute nel decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 91, recante «Attuazione della direttiva 90/219/CEE concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati», e nel decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 92, recante «Attuazione della direttiva 90/220/CEE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati». Analogamente, gli interventi successivi sono stati originati da riforme avvenute in seno al diritto comunitario derivato, come nel caso del decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 206, recante «Attuazione della direttiva 98/81/CE che modifica la direttiva 90/219/CE, concernente l'impiego confinato di microrganismi geneticamente mo-

realtà legislativa e fattuale intercorrono fra più ambiti attribuiti a competenze diverse».

⁷ Nel senso che «la normativa statale sugli organismi e sui microrganismi geneticamente modificati è [...] di squisita derivazione comunitaria», v. I.M. MARINO, *Prime considerazioni sulla disciplina "interna" di OGM e MOGM*, in R. FERRARA – I.M. MARINO (a cura di), *Gli organismi geneticamente modificati*, cit., 228.

dificati», o in quello dell'art. 1 del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 212, di «Attuazione delle direttive 98/95/CE e 98/96/CE concernenti la commercializzazione dei prodotti cementieri, il catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli».

Non hanno fatto eccezione neppure gli ultimi atti normativi in materia, e segnatamente il decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, recante «Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati»⁸, nonché il recente decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 70, che prevede «Disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati»⁹.

In questo quadro, costituiscono eccezioni soltanto parziali la legge 15 gennaio 2004, n. 27, e la legge 28 gennaio 2005, n. 5. La prima è la legge di «Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, con Allegati, fatto a Montréal il 29 gennaio 2000»: non si tratta, dunque, di dar corso nel diritto interno ad una normativa comunitaria, ma la normativa di riferimento resta comunque di origine sovranazionale. La seconda legge, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 22 novembre 2004, n. 279, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica», non costituisce l'adempimento ad un obbligo contratto in sede comunitaria, ma è pur sempre riconducibile alle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, essendo stata approvata in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, del 23 luglio 2003 (recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche), un atto privo quindi di carattere vincolante, ma, come è chiaro, dalla forte valenza «persuasiva».

Da quanto sin qui detto, e nonostante le due leggi in un certo qual modo peculiari cui si è accennato da ultimo, non sembra che possano individuarsi interventi autenticamente «autonomi» del legislatore statale, la cui attitudine ha mostrato un rigoroso ossequio al riparto di competenze suggerito dall'art. 32, par. 1, del Trattato CE, secondo il quale «il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti».

⁸ La direttiva del 2001 ha abrogato, come noto, la previgente direttiva 90/220/CEE (v. l'art. 36).

⁹ Cfr. il regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, ed il regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003, 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.

Un siffatto ossequio non è invece rintracciabile allorché si vadano a verificare gli interventi normativi posti in essere in sede regionale. I legislatori regionali, in effetti, lungi dall'incanalarsi pedissequamente nei binari tracciati nelle sedi comunitarie, sono apparsi maggiormente propositivi, sovente inserendo la campagna «anti-OGM» nel programma di governo, onde accreditare le rispettive comunità come «Regioni OGM-free»¹⁰.

Da una analisi sommaria – e priva di ogni aspirazione alla completezza – mella normativa regionale in tema di OGM possono individuarsi sei grandi settori sui quali l'attenzione è stata più ampiamente appuntata: (a) il divieto di coltivazione di OGM, (b) i disincentivi alla produzione di OGM e le agevolazioni per le produzioni non-transgeniche, (c) i divieti di somministrazione di OGM, (d) l'etichettatura dei prodotti, (e) la ricerca e (f) la comunicazione pubblica. Associate a queste previsioni, sono poi altre disposizioni in materia di vigilanza, di controlli e di sanzioni amministrative in caso di constatate infrazioni¹¹.

a) Sviate Regioni hanno approvato disposizioni con le quali si introducono divieti alla coltivazione di OGM. I divieti presentano varie motivazioni e vari oggetti, tutti però riconducibili alla diffusa diffidenza nei confronti dell'agricoltura che non sia biologica o convenziona-

¹⁰ Questa politica ha recentemente assunto un respiro sovranazionale. Il 7 febbraio 2005 è infatti nata, a Firenze, su iniziativa della Giunta regionale della Toscana, la Rete delle Regioni europee «OGM-free». La rete, cui hanno aderito *ab initio* diciannove Regioni europee (per l'Italia, oltre alla Toscana, l'Emilia-Romagna, le Marche, il Lazio, la Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano), persegue, tra gli altri, i seguenti obiettivi: la promozione di piani specifici a sostegno della coltivazione convenzionale e biologica; l'adozione di piani contro il rischio di contaminazione genetica a tutela di aree agricole con produzioni di qualità certificata o comunque con particolari vincoli per la salvaguardia della biodiversità, delle specificità produttive e del patrimonio ambientale; la proposta di un sistema di sanzioni in grado di attribuire i costi dei danni diretti ed indiretti ai soggetti che li hanno causati nonché di un appropriato sistema di tassazione che garantisca alle Regioni un fondo di garanzia e la copertura dei costi della coesistenza; il rispetto di rigorosi protocolli di sicurezza per la ricerca, da effettuare solo in aree a tale scopo autorizzate; il pieno sostegno al principio che le sementi da riproduzione devono essere OGM-free e cioè promuovere, come soglia di determinazione, non quella ammessa a livello comunitario dello 0,9 per cento, ma quella minima rilevabile; l'impegno a favorire la conclusione di accordi internazionali finalizzati a garantire approvvigionamenti di materie prime di alta qualità certificate OGM-free (fonte: AGI, 7 febbraio 2005, consultabile alla pagina *internet* www.aiab.it/nuovosito/informazione/brevi/?2208 [15 giugno 2005]).

L'iniziativa posta in essere nel febbraio si è sviluppata anche nel senso della ricerca di un dialogo diretto con la Commissione europea; dialogo il cui primo atto si è avuto il 7 aprile 2005, con una riunione nella quale le Regioni interessate hanno formalizzato la richiesta di poter dichiarare il loro territorio libero da organismi geneticamente modificati (fonte: ANSA, 7 aprile 2005, consultabile alla pagina *internet* www.spazioeuropa.it/spazioeuropa/ansa/articolo.htm?id-news=2535 [15 giugno 2005]).

La politica «OGM-free» non è peraltro di esclusivo interesse regionale. Alla data dell'11 ottobre 2004 erano ben 1.112 i comuni italiani che avevano adottato delibere per un territorio «libero da OGM» (fonte: *Green Planet*, www.greenplanet.net/Articolo5272.html [15 giugno 2005]); i dati aggiornati al 18 maggio 2005 indicano che le adesioni alla campagna hanno riguardato 2.115 Comuni, 37 Province e 43 Comunità montane (fonte: *Green Planet*, www.bionews.it/Articolo9503.html [15 giugno 2005]).

¹¹ È principio ormai pacificamente ammesso – anche anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione – quello in base al quale, nella ripartizione delle attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni, «la competenza a disciplinare e irrogare le sanzioni amministrative deve seguire le medesime regole di attribuzione o di affidamento relative alle competenze sostanziali cui quelle sanzioni si riferiscono» (il brano riportato è tratto dalle affermazioni della Corte costituzionale rese nella sentenza 15 novembre 1988, n. 1034, al punto 9 del *Considerato in diritto*; nel medesimo senso, di recente, v. Corte cost., sentenza 29 dicembre 2004, n. 428).

le.

In ordine alle motivazioni, molte delle Regioni che si sono dotate di una normativa sugli OGM hanno addotto, in primo luogo, esigenze connesse alla protezione delle risorse genetiche e del patrimonio naturalistico regionale: generalmente, la disciplina mira infatti alla «tutela delle risorse genetiche del [...] territorio e della qualità, specificità, territorialità della [...] produzione agroalimentare»¹². Parimenti considerata è la necessità di approntare una acconcia garanzia alla sicurezza alimentare dei cittadini¹³. Più in generale, però, la finalità individuata con maggiore frequenza è quella della tutela della salute (umana e, talvolta, anche animale) e della protezione dell'ambiente: paradigmatico, in tal senso, è quanto stabilito nella legge della Regione Toscana (la prima legge regionale organica in materia), ai sensi della quale «la Regione [...], ai fini della tutela della salute, quale fondamentale diritto della persona, promuove tutte le azioni necessarie a prevenire i possibili rischi per la salute umana e per l'ambiente derivanti dalla coltivazione, dalla produzione e dal consumo di prodotti contenenti Organismi geneticamente modificati»¹⁴.

Implicitamente o in maniera espressa, queste preoccupazioni e queste finalità sono state per solito veicolate dall'applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato CE¹⁵, né sono mancati collegamenti diretti della previsione dei divieti con la situazione provvisoria in cui si versa «nelle more della messa a punto di protocolli idonei e specifici per la valutazione dei rischi di impatto sui sistemi agrari regionali»¹⁶.

In questo quadro, un caso probabilmente a sé è da ritenersi quello della recente legge della Regione Emilia-Romagna, che ha posto un divieto temporaneo di coltivazione degli OGM «fi-

¹² Così, testualmente, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 2001, n. 6. Formulazioni largamente assimilabili possono leggersi nell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Lazio 1° marzo 2000, n. 15, nell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 20 maggio 2002, n. 18, nell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26, e nell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5.

¹³ Cfr., ad es., l'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001, l'art. 1, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 26 del 2003. Sostanzialmente analoga è la preoccupazione di cui fa mostra l'art. 1, comma 1, della legge reg. Marche n. 5 del 2004, concernente «la qualità e [...] gli interessi dei consumatori».

¹⁴ Art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 53. In senso analogo, v., ancora ad es., l'art. 1, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 26 del 2003, nonché l'art. 1, comma 1, della legge reg. Marche n. 5 del 2004, che fa peraltro riferimento anche alla salute animale.

¹⁵ «2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

«In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura comunitaria di controllo».

¹⁶ Il brano citato è tratto dall'art. 3 della legge della Regione Umbria 20 agosto 2001, n. 21; analogamente, v. l'art. 79, comma 2, della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2.

no alla scadenza indicata dalla normativa nazionale per la adozione del Piano regionale inteso ad assicurare le condizioni di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche e nelle more della fissazione delle soglie di tolleranza comunitarie per la presenza accidentale di organismi geneticamente modificati nelle sementi e nel materiale di moltiplicazione»¹⁷.

Per quanto attiene all'oggetto ed alla portata del divieto, talune Regioni hanno optato per un divieto assoluto e generalizzato: tale è il caso dei divieti di coltivazione posti in Toscana, nelle Marche, in Puglia e nell'Emilia-Romagna, la quale ultima ha esteso il divieto anche all'allevamento di animali geneticamente modificati¹⁸.

Altre Regioni hanno invece preferito una graduazione del divieto, a seconda del regime giuridico dei territori cui esso si rivolga, a seconda delle finalità della coltivazione ovvero a seconda del tipo di coltivazione.

Nel primo senso, il criterio cui buona parte delle Regioni si sono attenute è individuabile nella scelta di limitare il divieto di coltivazione alle aree protette regionali, ai terreni del demanio regionale e/o di proprietà collettiva: in tal senso, possono menzionarsi le leggi dell'Abruzzo, della Basilicata e del Lazio (nel caso della Basilicata, il divieto è stato esteso anche alle zone limitrofe – collocate entro 2 km – rispetto a quelle destinatarie dirette del divieto)¹⁹.

Con riferimento alle finalità della coltivazione, talune Regioni (tra cui la Basilicata ed il Lazio) hanno distinto la coltivazione a scopo commerciale da quella a scopo di ricerca, escludendo quest'ultima dall'applicazione dei divieti e sottoponendola a particolari autorizzazioni²⁰.

Infine, in alcune leggi regionali che limitano l'estensione del divieto a determinati terreni, si riscontra un divieto assoluto di coltivazioni in pieno campo: tale è il caso ancora della Basilicata²¹. Diversa è invece la disciplina predisposta dal legislatore umbro, che collega il divieto assoluto direttamente alla sola coltivazione in pieno campo²².

b) L'obiettivo della limitazione della coltivazione degli OGM è stato sovente perseguito attraverso misure di tipo economico, rivolte ad avvantaggiare le colture biologiche e/o conven-

¹⁷ Art. 2 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 novembre 2004, n. 25.

¹⁸ Cfr. l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 53 del 2000, l'art. 2 della legge reg. Umbria n. 21 del 2001, l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 26 del 2003, e l'art. 2 della legge reg. Emilia-Romagna n. 25 del 2004.

¹⁹ Cfr. l'art. 2 l. reg. Abruzzo n. 6 del 2001, l'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002, l'art. 79 della legge reg. Lazio n. 2 del 2004.

²⁰ V., in particolare, l'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002, nonché – sia pure con una disciplina parzialmente difforme – l'art. 79 della legge reg. Lazio n. 2 del 2004.

²¹ Cfr. l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002.

²² Così l'art. 3 della legge reg. Umbria n. 21 del 2001.

zionali rispetto a quelle transgeniche.

All'uopo, sono stati predisposti meccanismi di finanziamento differenziato. In taluni casi, le imprese agricole che facciano impiego di OGM sono state escluse dalla possibilità di ottenere le sovvenzioni deliberate in sede regionale²³. Seguendo uno schema per certi versi opposto, taluni legislatori non hanno posto il divieto di finanziamenti in relazione all'utilizzo di OGM, ma hanno accordato sovvenzioni particolari per quelle aziende che abbiano optato per le colture biologiche²⁴.

Altro meccanismo di disincentivazione della produzione di OGM è quello della esclusione dalla protezione dei marchi (o di una qualunque denominazione o specificazione di qualità) per le aziende agricole il cui ciclo di produzione contempli l'utilizzo di OGM²⁵. Una misura siffatta è stata non di rado associata a quella delle restrizioni nei finanziamenti²⁶.

c) Un altro filone normativo particolarmente ricco concerne i divieti di somministrazione di OGM nell'ambito della ristorazione collettiva. Sono, in effetti, numerose le legislazioni che hanno vietato espressamente la somministrazione di OGM «nelle attività di ristorazione collettiva riguardanti le forme scolastiche e prescolastiche, negli ospedali e nei luoghi di cura» (pubblici o privati convenzionati)²⁷. Frequente è stata l'estensione del divieto alle mense universitarie²⁸, generalmente associato a quello inerente a tutti gli uffici pubblici regionali e locali e di soggetti privati convenzionati²⁹.

Esiti non troppo dissimili sono stati perseguiti là dove si è intervenuti non nella forma del divieto, ma attraverso la disciplina dei contratti di fornitura. È il caso della Regione Emilia-Romagna, in cui si è stabilito, in linea di generale, che le condizioni contrattuali relative agli appalti pubblici di servizi o forniture di prodotti alimentari ed agro-alimentari destinati alla ristorazione collettiva devono prevedere «che i prodotti forniti per la preparazione dei pasti siano costituiti in misura complessivamente non inferiore al 70 per cento da prodotti prove-

²³ V., ad es., l'art. 3, commi 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001, l'art. 4 della legge reg. Umbria n. 21 del 2001, l'art. 3, commi 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 26 del 2003 e l'art. 3 legge reg. Marche n. 5 del 2004.

²⁴ Tale è il caso, ad es., dell'art. 47 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 marzo 2003, n. 4.

²⁵ Così l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002 e l'art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 25 del 2004.

²⁶ Cfr. l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001 e l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 26 del 2003.

²⁷ Così l'art. 3 della legge della Regione Marche 23 febbraio 2000, n. 9; in senso analogo, v. l'art. 3 della legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 15, e l'art. 3 della legge della Regione Veneto 1° marzo 2002, n. 6. Si noti che la più recente legge reg. Marche n. 5 del 2004 ha posto il divieto, più in generale, per tutti «i servizi di ristorazione collettiva gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati» (art. 7).

²⁸ Così l'art. 8 della legge reg. Umbria n. 21 del 2001, l'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002.

²⁹ Cfr. l'art. 4 della legge reg. Toscana n. 53 del 2000, l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001, e l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 26 del 2003.

nienti da coltivazioni biologiche [...], dando priorità a prodotti provenienti da coltivazioni biologiche e a prodotti di cui si garantisca l'assenza di organismi geneticamente modificati». Con precipuo riguardo ai «servizi di ristorazione collettiva dei nidi d'infanzia, delle scuole materne ed elementari», le condizioni contrattuali relative agli appalti sono state ulteriormente irrigidite mediante la previsione secondo cui i prodotti forniti per la preparazione dei pasti devono essere «costituiti da prodotti provenienti da coltivazioni biologiche, per tutte le tipologie merceologiche reperibili sul mercato»³⁰.

d) La necessità di differenziare i prodotti geneticamente modificati da quelli provenienti da agricoltura biologica o convenzionale ha condotto buona parte dei legislatori regionali più attivi in materia di OGM a predisporre, per lo più in attuazione della disciplina comunitaria, una apposita disciplina dell'etichettatura dei prodotti agricoli tale da rendere immediatamente avvertibile la natura dei singoli prodotti. A tale proposito, il legislatore toscano ha stabilito che «i prodotti alimentari commercializzati nel territorio della Regione, se contenenti OGM o prodotti derivati, dovranno indicare tale presenza in un'apposita etichetta da apporsi su ogni singolo prodotto»³¹. Disposizioni analoghe sono dettate anche da altre Regioni, nelle quali, inoltre, si stabilisce che «i prodotti contenenti OGM vanno comunque esposti al pubblico in modo chiaramente e inequivocabilmente identificabile e segregati in appositi ed esclusivi contenitori». Questa previsione, presente nella legge abruzzese³², è stata riproposta – con modifiche minime – anche in Umbria, in Basilicata, in Puglia e nelle Marche³³.

Ponendosi in una prospettiva speculare, alcune Regioni hanno optato per l'apposizione di contrassegni su prodotti non transgenici: tale è il caso, in particolare, del Friuli – Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Bolzano e della Provincia autonoma di Trento³⁴.

e) La disciplina degli OGM si è coniugata, non di rado, con previsioni concernenti la ricerca in campo agrario, con riferimento alla quale si è previsto che «la Regione [...] riconosce[sse]

³⁰ Così l'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 4 novembre 2002, n. 29.

³¹ V. l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 53 del 2000.

³² V. l'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001.

³³ Cfr. l'art. 5 della legge reg. Umbria n. 21 del 2001, l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002, l'art. 5 della legge reg. Puglia n. 26 del 2003 e l'art. 4 della legge reg. Marche n. 5 del 2004.

³⁴ Cfr. la legge della Regione Friuli – Venezia Giulia 20 novembre 2000, n. 21, recante «Disciplina per il contrassegno dei prodotti agricoli del Friuli – Venezia Giulia non modificati geneticamente, per la promozione dei prodotti agro-alimentari tradizionali e per la realizzazione delle “Strade del vino”», la legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 gennaio 2001, n. 1, in materia di «Contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati», e la legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2003, n. 4, il cui Titolo II reca «Disciplina dell'agricoltura biologica e disposizioni in materia di contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati».

titolo preferenziale alle ricerche finalizzate alla diversificazione dei sistemi agrari e a quelle volte all'individuazione, valorizzazione e tutela delle risorse genetiche autoctone e alla relativa creazione varietale basata su genotipi locali, tradizionali o antichi di interesse agrario»³⁵.

Più articolata – e di più ampio respiro – è la normativa che, in tema di ricerca e di sperimentazione, ha dettato la Regione Emilia-Romagna, la quale si è posta nell'ottica non (soltanto) della valorizzazione delle risorse genetiche autoctone, ma (anche) in quella dello sviluppo delle conoscenze in materia di OGM. Ai termini della legge approvata nel 2004, infatti, «la Regione promuove la ricerca e la sperimentazione nel settore delle biotecnologie orientate al miglioramento della qualità, della difesa dalle patologie, alla sostenibilità ambientale delle produzioni agricole ed alimentari regionali»; allo scopo, la Regione è stata chiamata a predisporre «un programma interdisciplinare di ricerca per arricchire le conoscenze in materia di coesistenza, collegato alle iniziative del Ministero delle Politiche agricole e forestali e di altre Regioni, nonché alle indicazioni dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare»³⁶. In questo quadro, è stato altresì istituito il Comitato scientifico per le biotecnologie in agricoltura della Regione, nominato dalla Giunta regionale e composto da cinque personalità di comprovata competenza scientifica³⁷. Il Comitato ha funzione consultiva sul Piano regionale di coesistenza e sulle linee di intervento per l'attività di ricerca e sperimentazione ed informativa sull'evoluzione tecnico-scientifica della materia.

f) Le misure di razionalizzazione dell'impiego di OGM si collegano, nella gran parte dei casi, alla previsione di campagne di comunicazione pubblica, tese a rendere edotta la cittadinanza sulle problematiche derivanti dai prodotti transgenici³⁸.

Questa attività è talvolta affidata direttamente alla Regione, ed ha una valenza generale: è quanto avviene allorché la Regione «promuove, organizza e realizza campagne di informazione ed educazione dei cittadini, dirette in particolare agli agricoltori, ai consumatori, agli operatori scolastici e sanitari, sugli organismi geneticamente modificati»³⁹. Più specificamen-

³⁵ Il brano citato è tratto dall'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001. Formulazioni sostanzialmente identiche sono contenute nell'art. 6 della legge reg. Umbria n. 21 del 2001, nell'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002 e nell'art. 5 della legge reg. Marche n. 4 del 2004.

³⁶ Cfr. l'art. 3, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 25 del 2004.

³⁷ V. l'art. 3, comma 2, legge reg. ult. cit.

³⁸ In generale, sul tema della comunicazione nel settore agro-alimentare, v. A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, 2005 (ivi anche ampi riferimenti bibliografici).

³⁹ Così l'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2001. Analoga previsione è rintracciabile nell'art. 14, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002. V., altresì, l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 26 del 2003, secondo cui la Regione può agire «in collaborazione con il Sistema universitario e con le Facoltà di agraria e scienze biotecnologiche».

te, in qualche caso è previsto che le campagne abbiano ad oggetto «i rischi possibili derivanti dall'introduzione di prodotti contenenti OGM nell'alimentazione e nell'ambiente»⁴⁰.

Le campagne di comunicazione in certe ipotesi vengono gestite direttamente dai Comuni⁴¹ oppure dalle istituzioni pubbliche titolari dei servizi di ristorazione collettiva⁴². In quest'ultima evenienza, come è chiaro, le campagne sono mirate principalmente alla sensibilizzazione sui rischi derivanti dagli OGM in relazione all'alimentazione. Simili campagne mirate sono previste anche in associazione a quelle generali, di pertinenza regionale⁴³.

Ancora riconducibili alla comunicazione, ma in una prospettiva diversa, sono quelle disposizioni secondo le quali, «ai fini di favorire la corretta e giusta informazione del cittadino», i soggetti gestori di mense scolastiche e prescolastiche, ospedaliere e di case di cura «hanno l'obbligo di comunicare agli utenti, attraverso mezzi idonei ed adeguati, la provenienza degli alimenti somministrati»⁴⁴.

3. *Le incertezze nel riparto competenziale e l'attesa per una chiarificazione giurisprudenziale*

La rapida rassegna condotta della legislazione regionale in materia di OGM, più ancora che rilevare a fini ricognitivi, appare funzionale a dimostrare quanta incertezza ancora regni in ordine al concreto riparto di competenze tra gli enti territoriali. La poliedricità degli interventi, che si differenziano non solo – e non tanto – per gli obiettivi perseguiti e per la disciplina concretamente dettata, ma anche – e soprattutto – per la diversa estensione della disciplina medesima, rende palesi le diverse interpretazioni che le varie Regioni hanno propugnato in ordine ai loro poteri. Le difformità riscontrate sono, in buona sostanza, il portato logico di questa pluralità di atteggiamenti, nei confronti dei quali stenta ad imporsi una sintesi uniforme, sia essa di tipo politico ovvero giuridico (*recte*, giurisprudenziale).

Nel primo senso, sono molte le dimostrazioni che potrebbero addursi delle difficoltà rintracciate; tra tutte, può citarsi – a titolo meramente esemplificativo – la convivenza, nell'ambito di un medesimo ordinamento giuridico, di divieti assoluti di coltivazione, sanciti, come si è visto, in alcune leggi regionali, ed il principio della c.d. «coesistenza», da ultimo

⁴⁰ Cfr. l'art. 5 della legge reg. Toscana n. 53 del 2000, che attribuisce il compito di porre in essere tali campagne alla Giunta regionale, «all'interno dei propri programmi sull'educazione alimentare e nella divulgazione agricola». Largamente simile è la disposizione di cui all'art. 2 della legge reg. Veneto n. 6 del 2002.

⁴¹ Cfr. l'art. 8 della legge reg. Marche n. 5 del 2004.

⁴² Così l'art. 12 della legge reg. Umbria n. 21 del 2001, che impone alle istituzioni pubbliche di cui nel testo di tener conto «delle raccomandazioni e delle linee guida dell'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN) e della Regione, la quale, a tal fine, può avvalersi del supporto dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura (ARUSIA)». Da notare è che si prevede ulteriormente che le iniziative debbono essere realizzate «nel rispetto delle identità culturali presenti nelle collettività multietniche».

⁴³ È il caso della Basilicata: v. l'art. 14, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 18 del 2002.

⁴⁴ Cfr. l'art. 4 della legge reg. Campania n. 15 del 2001 e l'art. 5 della legge reg. Veneto n. 6 del 2002.

esplicitato nel decreto legge n. 279 del 2004, convertito nella legge n. 5 del 2005, che definisce, ai termini dell'art. 1, «il quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche, escluse quelle per fini di ricerca e sperimentazione [...] e quelle convenzionali e biologiche, al fine di non compromettere la biodiversità dell'ambiente naturale e di garantire la libertà di iniziativa economica, il diritto di scelta dei consumatori e la qualità e la tipicità della produzione agroalimentare nazionale»⁴⁵.

In un contesto siffatto, un intervento chiarificatore appare improcrastinabile. Come si accennava, in questi ultimi anni, all'uopo è venuta ripetutamente in gioco la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha contribuito a far luce su molti degli aspetti più controversi della recente riforma degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In materia di OGM, tuttavia, la chiarificazione non si è ancora avuta, sebbene la Corte abbia avuto modo di pronunciarsi su due delle leggi regionali di maggior respiro, quali quella della Puglia (legge reg. n. 26 del 2003) e quella delle Marche (legge reg. n. 5 del 2004). La sentenza 12 aprile 2005, n. 150, che ha definito i giudizi promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, non è infatti scesa nel merito delle questioni sollevate, dichiarandole tutte inammissibili. La *ratio decidendi* della pronuncia, per quanto inidonea ad operare una ricostruzione compiuta del riparto competenziale tra Stato e Regioni, offre comunque alcuni elementi orientativi di non trascurabile interesse sui quali è opportuno, a questo punto, brevemente soffermarsi.

4. Un presente incerto: la pronuncia resa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 150 del 2005

Denotando ancora una volta l'alto tasso di politicità della decisione in merito alla proposizione dei ricorsi in via principale di fronte alla Corte⁴⁶, il Governo, dopo esser rimasto inerte

⁴⁵ Per una analisi delle dinamiche politiche sottese all'emanazione di una normativa interna in tema di coesistenza, v. E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, Giappichelli, 2004, 160 ss. Circa la problematica coesistenza dei divieti assoluti e della coesistenza, v. P. MILAZZO, *Alcune leggi regionali sugli organismi geneticamente modificati davanti alla Corte costituzionale, fra diritto costituzionale e diritto comunitario (osservazioni a prima lettura su Corte cost., 12 aprile 2005, n. 150)*, in *federalismi.it*, n. 9/2005, 11, che giunge ad ipotizzare che, «per quanto concerne le misure di divieto generalizzato [...], potrebbe sostenersi che l'affermazione legislativa del principio di coesistenza abbia fatto cessare l'efficacia delle disposizioni regionali che stabilivano principi con esso incompatibili (nel caso in cui si ritenga si tratti di un principio fondamentale, anche attraverso il meccanismo dell'abrogazione di cui all'art. 10 della legge 62 del 1953) — ammesso che esse fossero compatibili già in precedenza con la normativa di attuazione delle direttive comunitarie».

⁴⁶ Per l'autorevolezza dell'intervento e per la sede in cui esso è stato svolto, si segnala, per tutti, la *Conferenza Stampa del Presidente Prof. Gustavo Zagrebelsky*, 2 aprile 2004, cit., 17 s.: «La Corte costituzionale, diverse volte, ha dovuto rilevare una certa occasionalità dei ricorsi statali contro leggi regionali. Il promovimento delle questioni attraverso ricorsi contro le leggi regionali è sempre stato considerato un atto politico del Governo, tuttavia non si può non sottolineare che crea una disparità di trattamento tra Regioni la circostanza che identiche o

di fronte a buona parte delle leggi regionali limitative, anche in maniera radicale, dell'utilizzo di OGM, ha impugnato due delle ultime leggi approvate, quelle appunto di Puglia (ricorso depositato il 16 febbraio 2004, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2004) e Marche (ricorso depositato il 3 maggio 2004, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2004), denunciando, essenzialmente, la contrarietà del divieto generalizzato di coltivazione di OGM rispetto al principio della libera circolazione sancito nella normativa comunitaria⁴⁷.

Più in particolare, con riferimento alla legge pugliese, il ricorso governativo si è diretto contro l'art. 2, il quale, nel disporre «un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM», si poneva asseritamente in contrasto (a) con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE, che, per l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, stabilisce il principio della libera circolazione e dispone che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti conformi ai requisiti della direttiva medesima, (b) con l'art. 23 della direttiva citata e con l'art. 25 del decreto legislativo di attuazione n. 224 del 2003, recanti «una clausola di salvaguardia, secondo cui solo le previste autorità competenti possono bloccare, ricorrendo gli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrà decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all'interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le ha adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio». In ragione di questo duplice contrasto, il Governo ha dedotto la violazione da parte della disposizione oggetto del ricorso dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera s) («tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema»), della Costituzione.

Analogamente, della legge marchigiana, e segnatamente degli articoli 1, 2, 3 e 7, si sono

analoghe leggi siano in qualche caso impugunate di fronte alla Corte costituzionale, in altri casi non lo siano; che quindi la Corte costituzionale sia chiamata a pronunciarsi rispetto all'attività legislativa di determinate Regioni e non di altre. Questa può essere indubbiamente la premessa per una disparità di trattamento, che è difficile risolvere attraverso altri strumenti».

⁴⁷ Una ulteriore testimonianza del carattere «politicamente sensibile» della disciplina degli OGM può dedursi «dalla insolita abbondanza di atti di intervento (ben diciotto) spiegati nel giudizio da associazioni di categoria, sindacati, organizzazioni *non profit*» (P. MILAZZO, *Alcune leggi regionali sugli organismi geneticamente modificati davanti alla Corte costituzionale*, cit., 1). La Corte, in ossequio alla sua consolidata giurisprudenza ha peraltro dichiarato tutti gli atti di intervento inammissibili, non dandosi la possibilità di partecipare al giudizio in via principale per «soggetti diversi da quelli titolari delle attribuzioni legislative in contestazione, ancorché destinatari attuali o potenziali delle discipline normative contenute nelle leggi impugunate» (sentenza n. 150 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Identica decisione è stata adottata per l'atto di costituzione della Regione Puglia, in quanto depositato tardivamente (punto 3 del *Considerato in diritto*).

denunciati il contrasto con gli articoli 22 e 23 della direttiva 2001/18/CE, e la violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, della Costituzione⁴⁸.

La Corte ha dichiarato inammissibili tutte le censure governative «in conseguenza di una evidente erronea indicazione delle norme interposte che [avrebbero dovuto] dimostrare la illegittimità costituzionale» delle disposizioni impugnate.

Con precipuo riguardo alla violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, primo comma, della Costituzione), la Corte – rilevato che la direttiva 2001/18/CE «riguarda sia l'emissione deliberata nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati, che la loro immissione in commercio» – ha constatato che gli articoli 2 delle leggi regionali sottoposte al suo scrutinio «si riferiscono invece soltanto alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali geneticamente modificati». Questo ambito materiale, ad avviso della Corte, pur ricompreso in quello della direttiva, è tuttavia estraneo a quello delle norme interposte, in quanto gli articoli 22 e 23 della direttiva (e l'art. 25 del decreto legislativo n. 224 del 2003) hanno «specificamente» ad oggetto l'immissione in commercio e non forme di emissioni di OGM nei settori dell'agricoltura e della zootecnia⁴⁹.

Questa impostazione, oltre a far cadere, per l'inconferenza delle disposizioni di raffronto dedotte, la censura basata sulla violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, ha fatto cadere anche l'altra censura, cioè quella relativa alla lesione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema». Questa seconda censura risultava, in effetti, sostanzialmente subordinata alla principale, dal momento che essa veniva argomentata «in relazione al presunto contrasto delle discipline [regionali] con i poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'attuazione delle prescrizioni contenute nella direttiva europea e nella legislazione nazionale»: il riferimento era, in questo caso, all'art. 25 del decreto legislativo n. 224 del 2003, che attribuisce al Ministro poteri relativi «alla “clausola di salvaguardia” prevista per “limitare o vietare temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, come tale o contenuto in un prodotto”»⁵⁰.

La posizione della Corte, che in sede politica è stata da molti commentata nel senso di con-

⁴⁸ Si noti che la Corte ha dichiarato inammissibili le censure rivolte nei confronti degli articoli 1 (Finalità e oggetto), 3 (Esclusione dai finanziamenti) e 7 (Ristorazione collettiva) della legge della Regione Marche, «dal momento che la generica previsione contenuta nella deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnare la legge è [stata] specificata dall'allegata relazione ministeriale con riferimento esclusivo all'art. 2», rubricato «Disciplina della produzione» (sentenza n. 150 del 2005, punto 5 del *Considerato in diritto*).

⁴⁹ Sentenza n. 150 del 2005, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ *Loc. ult. cit.*

fermare che «è pienamente legittima la scelta intrapresa della 15 Regioni italiane OGM-free»⁵¹, è ben lungi dall'offrire un chiaro ed inequivocabile riscontro ad una tesi siffatta, nella misura in cui la *ratio decidendi* si è mossa essenzialmente sul piano processuale.

Ciò detto, deve però sottolinearsi che la ricostruzione del quadro normativo comunitario tracciata dalla Corte appare tutt'altro che neutra sotto il profilo della portata dei vincoli che si impongono al legislatore statale ed ai legislatori regionali. Come noto, la disciplina di cui alla direttiva 2001/18/CE si muove su due binari, l'uno relativo al caso in cui «si immettono deliberatamente nell'ambiente organismi geneticamente modificati a scopo diverso dall'immissione in commercio all'interno della Comunità» e l'altro a quello in cui «si immettono in commercio all'interno della Comunità organismi geneticamente modificati come tali o contenuti in prodotti» (art. 1 della direttiva): per la prima ipotesi, la disciplina delle autorizzazioni necessarie è regolata dalla parte B della direttiva (articoli 5-11), per la seconda, la regolamentazione è contenuta nella parte C (articoli 12-24).

Le norme interposte dedotte dal Governo rientrano indiscutibilmente nella parte C, dedicata, appunto, alla «immissione in commercio», all'attività cioè di «messa a disposizione di terzi, dietro compenso o gratuitamente», secondo la definizione contenuta all'art. 2, punto 4, della direttiva.

Come rilevato, l'art. 22 pone il principio della libera circolazione: «fatto salvo l'articolo 23, gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della presente direttiva». L'art. 23 prevede, invece, attraverso la c.d. «clausola di salvaguardia», una deroga al principio: «qualora uno Stato membro, sulla base di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche, abbia fondati motivi di ritenere che un OGM come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto in base alla presente direttiva rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente, può temporaneamente limitarne o vietarne l'uso o la vendita sul proprio territorio» (par. 1, primo comma)⁵².

La Corte costituzionale, in ciò pienamente legittimata da una lettura rigorosa della direttiva 2001/18/CE, ha ritenuto che queste disposizioni riguardino *precipualemente ed esclusivamente*

⁵¹ Così si è espressa, ad es., l'on. Loredana De Pretis (Verdi) in una intervista rilasciata alle agenzie di stampa il 12 aprile 2005 (le dichiarazioni sono consultabili sul sito *Green Planet.net*, alla pagina www.greenplanet.net/Articolo8836.html [15 giugno 2005]).

⁵² L'art. 25 del decreto legislativo n. 224 del 2003 dà attuazione all'art. 23 della direttiva, attribuendo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministro della salute ed al Ministro delle politiche agricole e forestali, per quanto di rispettiva competenza, il potere di applicare concretamente la clausola di salvaguardia.

l'immissione in commercio, e che non abbiano quindi alcuna influenza sull'attività di produzione o di coltivazione. Seguendo questa linea interpretativa, la normativa comunitaria si occuperebbe della commercializzazione di OGM, nella parte C, e, nella parte B, della immissione di OGM nell'ambiente a fini di ricerca e sperimentazione (o al limite, per uso puramente privato): resterebbe dunque esclusa – parrebbe di capire – la regolamentazione dell'immissione nell'ambiente a fini di commercio, cioè la fase prodromica alla commercializzazione, per la quale potrebbero esplicitarsi liberamente le determinazioni dei legislatori nazionali, che sarebbero in grado di radicalmente vietare simili «emissioni nell'ambiente» (giacché, evidentemente, altro non sarebbero) ovvero, magari, anche consentirle *senza alcun limite*.

Gli esiti di questa ricostruzione sembrano, almeno per certi versi, paradossali: sul presupposto che la coltivazione di OGM possa nuocere all'ambiente, si consente – a livello comunitario – di danneggiare l'ambiente, purché lo si faccia al fine di immettere in commercio l'OGM, salvo poi dover constatare che l'OGM, magari in quanto nocivo per la salute umana, non può essere commercializzato. In uno Stato particolarmente incline all'utilizzo di OGM, nel quale alcun divieto fosse disposto, l'imprenditore agricolo avrebbe così il potere di provocare danni all'ambiente, ma questo potere sarebbe bilanciato dal rischio economico di lavorare senza poter trarre profitto dal suo lavoro attraverso la vendita (dove il primo danno economico) e, eventualmente, di dover risarcire i danni cagionati in ragione della sua attività.

La tecnica di redazione tutt'altro che ineccepibile della direttiva 2001/18/CE avrebbe forse consigliato di operare una interpretazione «correttiva», basata soprattutto sul tenore testuale dell'art. 23, che riferisce la clausola di salvaguardia, non solo alla «vendita», ma anche all'«uso». Se la disposizione comunitaria, nella parte dedicata alla immissione in commercio di OGM, si preoccupa di consentire agli Stati di limitare o vietare la vendita e l'uso, evidentemente mira ad evitare che possano prodursi le conseguenze paradossali sopra enunciate. Come è stato sottolineato, in effetti, «sembra difficile negare che fra gli usi degli OGM che non possono essere limitati se non con [...] incisive cautele [quelle, appunto, contemplate dall'art. 23 della direttiva], rientri la coltivazione dei medesimi»; «anzi, per quanto concerne ad esempio le sementi OGM [...] il principale uso possibile sembra essere proprio la relativa coltivazione: ed infatti l'autorizzazione al commercio delle varietà di sementi transgeniche che hanno fino ad oggi superato il vaglio comunitario comprende fra gli impieghi quello della relativa coltivazione»⁵³.

Ora, la Corte costituzionale non si è preoccupata di questi aspetti, ben potendo – dal pro-

⁵³ Cfr. P. MILAZZO, *Alcune leggi regionali sugli organismi geneticamente modificati davanti alla Corte costituzionale*, cit., 6.

prio punto di vista – disinteressarsi delle possibili incongruenze della normazione comunitaria⁵⁴. Un siffatto atteggiamento, comunque, è apparso particolarmente «opportuno», non fosse altro perché ha ritagliato una cospicua libertà di manovra alle autorità nazionali in una materia in cui si avverte diffusamente la politica dell'Unione europea come eccessivamente «lassista» rispetto agli *standards* legislativi italiani ed alla sensibilità dell'opinione pubblica di gran parte della penisola.

Viene peraltro da chiedersi fino a che punto la Corte potrà attestarsi sulla posizione implicitamente assunta (*recte*, sulla posizione che i primi commentatori della sentenza hanno ritenuto dalla stessa deducibile). Si avverte, infatti, sullo sfondo (ma non in lontananza) una possibile contrapposizione rispetto agli orientamenti che vanno manifestandosi in sede comunitaria. Ciò non tanto con la giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale non ha ancora avuto modo di affrontare *ex professo* il tema della coltivazione⁵⁵, quanto, semmai, con gli orientamenti fatti propri (per il momento) dalla Commissione.

A tal riguardo merita, in effetti, una particolare attenzione la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, «relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell'Austria Superiore, notificate dalla Repubblica d'Austria a norma dell'articolo 95, paragrafo 5, del Trattato CE».

La legge del *Land* dell'Austria superiore del 2002 sul divieto di utilizzo delle tecniche di ingegneria genetica, basandosi su uno studio sulla coesistenza – il c.d. «rapporto Müller» – commissionato *ad hoc* (ed in base al quale si è ritenuto «praticamente impossibile far coesistere colture biologiche e convenzionali a fianco di vaste coltivazioni geneticamente modificate», tanto da «temere danni ambientali a lungo termine»⁵⁶), «intende[va] innanzitutto vietare l'impiego nell'Austria Superiore di sementi geneticamente modificate (comprese quelle autorizzate dalla Comunità) come mezzo per (i) salvaguardare l'agricoltura biologica e conven-

⁵⁴ Commenta adesivamente la decisione V. VACCARO, *L'uomo è ciò che mangia? La vicenda degli O.G.M.*, in *Italedi on line*, www.giurisprudenza.it/note_a_sentenza/notavaccaro_18/nota1.htm [15 giugno 2005], 4, la quale sottolinea che, ai termini dell'art. 32 del Trattato CE (secondo cui il mercato comune deve essere disciplinato da una politica agricola comune), «il “mercato” si concretizza nello scambio di beni già prodotti e quindi la normativa comunitaria non incide sulla fase antecedente allo scambio economico quale è, appunto, la “produzione”».

⁵⁵ La decisione sino ad oggi resa dalla Corte di giustizia che più si avvicina al tema di cui nel testo è, con ogni probabilità, la sentenza 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia s.p.a.*, nella quale, in merito ad una normativa italiana concernente la sospensione della commercializzazione e dell'utilizzazione di alcuni prodotti transgenici, si è dichiarato che «la mera presenza, all'interno di nuovi prodotti alimentari, di residui di proteine transgeniche a determinati livelli non osta a che tali prodotti alimentari siano considerati come sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti e, pertanto, non osta al ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato di detti nuovi prodotti alimentari» (la Corte di giustizia ha peraltro aggiunto che – in ossequio al principio di precauzione – quanto affermato «non vale qualora le conoscenze scientifiche disponibili all'epoca della valutazione iniziale permettano di individuare l'esistenza di un rischio di effetti potenzialmente pericolosi per la salute umana»).

⁵⁶ Cfr. la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, punto (34).

zionale (coesistenza)) e (ii) tutelare dalla “contaminazione” da OGM sia la biodiversità naturale, soprattutto nelle zone ecologicamente sensibili, sia le risorse genetiche»⁵⁷.

Tali previsioni, non significativamente dissimili da alcune di quelle dettate da Regioni italiane (segnatamente da quelle che sono state impugnate nei giudizi poi decisi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 150 del 2005), ad avviso della Commissione incidono, tra l'altro, sulle «emissioni sperimentali di OGM effettuate ai sensi della parte B della direttiva 2001/18/CE» e sulla «coltivazione di varietà di sementi geneticamente modificate autorizzate ai sensi della parte C della direttiva 2001/18/CE»⁵⁸.

In particolare, le deroghe più rilevanti alla direttiva 2001/18/CE consistevano (a) nel divieto generalizzato di impiego di OGM, allorché «la direttiva prevede una valutazione del rischio caso per caso prima dell'autorizzazione di un OGM», e (b) nella previsione di un «ostacolo all'immissione in commercio [sic] di sementi geneticamente modificate per le quali [fosse] già stata rilasciata un'autorizzazione a tal fine ai sensi della direttiva»⁵⁹.

Nell'operare lo scrutinio della normativa notificata ai sensi dell'art. 95, par. 5, del Trattato CE, la Commissione ha evidenziato come, «qualora uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali in deroga ad una misura di armonizzazione, l'adozione di tali disposizioni [debba] basarsi su:

«– nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro,

«– un problema specifico a detto Stato membro, insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione»⁶⁰.

Entrambi questi requisiti dovevano, tuttavia, considerarsi nella specie non sussistenti.

Non lo era il primo, giacché si è constatato che «il rapporto Müller [conteneva] dati in gran parte disponibili già prima dell'adozione della direttiva 2001/18/CE, avvenuta il 12 marzo 2001»⁶¹, e che «le autorità austriache non [avevano] fornito alcuna nuova prova scientifica riguardante specificamente la protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro», riferendosi più che altro ad «un problema socioeconomico»⁶².

Non lo era neppure il secondo, dal momento che «dalla documentazione fornita dall'Austria e in particolare dalle citazioni tratte dallo studio Müller allegato alla notifica, [è

⁵⁷ Cfr. la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, punto (20).

⁵⁸ Cfr. la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, punto (24).

⁵⁹ Cfr. la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, punti (52) e (53).

⁶⁰ Cfr. la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, punto (48).

⁶¹ «Pertanto il nucleo centrale di questo studio sembra[va] più una convalida di precedenti lavori che un nuovo saggio volto ad identificare un problema insorto dopo l'adozione della direttiva».

⁶² Cfr. la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, punti (65), (66) e (67).

risultato] evidente che i sistemi agricoli caratterizzati dalla presenza di piccole imprese non sono certo specifici di questa Regione, ma esistono in tutti gli Stati membri», donde l'impossibilità di addurre problemi peculiari dell'Alta Austria⁶³.

Sulla scorta di queste considerazioni, venivano respinte le disposizioni del *Land* austriaco dirette a vietare la coltivazione di OGM.

Ora, la ricostruzione della *ratio decidendi*, pur se operata solo per cenni, rende evidente la compenetrazione stabilita dalla Commissione tra immissione in commercio e coltivazione (ai fini dell'immissione medesima) di OGM e, conseguentemente, la lettura divergente che dell'art. 23 della direttiva 2001/18/CE è stata proposta dall'istituzione comunitaria rispetto a quella fatta propria dalla Corte costituzionale.

Rebus sic stantibus, il conflitto interpretativo ben può restare allo stato latente; è d'uopo, peraltro, domandarsi che cosa dovesse accadere nel momento in cui la Corte di giustizia fosse investita della questione e – come pare probabile – si orientasse per la soluzione che attribuisce all'art. 23 una portata più ampia. In una evenienza siffatta, alla Corte costituzionale non resterebbe, presumibilmente, che allinearsi, non fosse altro perché a ciò obbligata dalla sua stessa giurisprudenza in tema di rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario: se è vero, infatti, che le decisioni, ai termini dell'art. 249, quarto comma, del Trattato CE, sono obbligatorie in tutti i loro elementi per i (soli) destinatari da esse designate, è altrettanto indiscusso, almeno a far tempo dalla sentenza 4 luglio 1989, n. 389, il principio dalla Corte costituzionale riconosciuto in base al quale, «poiché [...] spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del [...] Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative»⁶⁴.

5. *Un futuro da definire: la Corte costituzionale chiamata nuovamente a pronunciarsi*

L'orientamento assunto con la sentenza n. 150 del 2005, nell'ampliare la sfera di competenza del diritto nazionale a scapito del diritto comunitario, ha avuto come logico corollario l'accentuarsi della necessità che sul riparto di competenze normative tra lo Stato e le Regioni si faccia chiarezza al più presto, onde evitare il perpetuarsi di una divaricazione di politiche a

⁶³ Cfr. la decisione della Commissione del 2 settembre 2003, punto (70).

⁶⁴ Sentenza n. 389 del 1989, punto 3 del *Considerato in diritto*.

livello territoriale che, in ipotesi, potrebbero rendere sempre più difficile una successiva uniformazione (o, quanto meno, una omogeneizzazione, *id est* un «ravvicinamento»).

5.1. *Il ricorso in via principale n. 41 del 2005*

Le condizioni per operare un intervento finalmente risolutivo sembrano già essere state precostituite: il precitato decreto legge n. 279 del 2004, come convertito con la legge n. 5 del 2005, in materia di coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, è stato fatto oggetto di impugnazione in via principale dinanzi alla Corte da parte della (sola) Regione Marche (ricorso depositato il 30 marzo 2005, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2005)⁶⁵.

Le questioni sollevate sono tali da coinvolgere l'intero impianto della normativa. Operando una schematizzazione estrema delle censure prospettate, sono da individuarsi quattro categorie.

La prima concerne l'*occasio* del decreto legge, emanato per recepire nell'ordinamento interno la normativa di diritto comunitario: l'art. 1, comma 1, esplicita, infatti, l'emanazione del presente decreto «in attuazione della Raccomandazione della Commissione 2003/556/CE, del 23 luglio 2003» («recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche»).

La Regione ricorrente esclude che l'attuazione della raccomandazione possa costituire un titolo per intervenire da parte dello Stato, stante la pacifica carenza di effetti obbligatori che caratterizza questo tipo di atti.

La seconda categoria di questioni riguarda la forma dell'intervento, denunciandosi l'utilizzo del decreto legge per una normazione sprovvista (anche in ragione della non vincolatività delle raccomandazioni) dei caratteri di straordinaria necessità ed urgenza costituzionalmente imposti dall'art. 77, secondo comma, della legge fondamentale.

Il terzo ordine di censure è quello più radicale, andando a rimarcare l'erroneità del presupposto della disciplina dettata, «consistente nel ritenere plausibile la coesistenza degli OGM con altre colture convenzionali al fine di “garantire la libertà di iniziativa economica ed il diritto di scelta dei consumatori”, laddove, invece, immessi nell'ambiente, gli OGM inquinano lo stesso irrimediabilmente, togliendo ogni libertà di iniziativa economica agli agricoltori del prodotto

⁶⁵ È da evidenziare che avverso un atto normativo che, per i suoi stessi presupposti (la coesistenza tra colture), pare porsi in conflitto con i divieti di coltivazione di OGM sia stata una sola Regione a muoversi, le altre (anche quelle «OGM-free») restando inerti. Da ciò può forse trarsi argomento per riproporre, a proposito delle Regioni, quanto si diceva in ordine all'alto coefficiente di politicità delle determinazioni in ordine ai ricorsi governativi di fronte alla Corte (v. *supra*, par. 4. e nota 46).

convenzionale e biologico, e divenendo in tal modo scelta irreversibile e incontrollabile»⁶⁶: in buona sostanza, ad esser posto in questione è lo stesso principio della coesistenza.

Ai presenti fini, tuttavia, la categoria di censure che maggiormente rileva è senz'altro la quarta, articolata su due profili.

Da un lato, la Regione contesta che lo Stato, fondandosi sulla propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», possa dettare normative che pregiudichino il «diritto-dovere» delle Regioni e, quindi, «l'interesse ad intervenire» a tutela delle popolazioni di cui le stesse sono «espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti». Altrimenti detto, «l'adozione di una disciplina statale di attuazione dei principi comunitari è di per sé illegittima ove intenda impedire che nell'ambito di ciascuna Regione si possano individuare criteri di esclusione delle colture transgeniche, in considerazione delle particolari condizioni del territorio regionale che rendono inevitabile la contaminazione e quindi impossibile la coesistenza, e che si possono risolvere nel porre il divieto della coltura transgenica come l'unica soluzione per garantire uno sviluppo rurale che consenta la biodiversità e la libera scelta dei consumatori»⁶⁷. Del resto, è un'affermazione ormai consolidata quella in base alla quale «non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale, idonee ad investire una pluralità di materie», dovendosi quindi escludere «la configurabilità di una materia riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla “tutela dell'ambiente”», dal momento che l'ambiente si pone come un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale»⁶⁸.

Dall'altro lato, la contestazione dell'esercizio del potere normativo da parte dello Stato non viene argomentata in rapporto ai limiti che ad esso si impongono, bensì in relazione alle competenze che sono proprie delle Regioni ai sensi dei commi terzo e (soprattutto) quarto dell'art. 117 della Costituzione. Sull'assunto che la stessa Corte costituzionale ha precisato che la competenza residuale delle Regioni «si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo»⁶⁹, la ricorrente formula la conclusione secondo cui «la immissione nella realtà territoriale della coltura e delle tecniche di produzioni transgeniche non [può] non essere

⁶⁶ Ricorso n. 41 del 2005, punto 4.

⁶⁷ Ricorso n. 41 del 2005, punto 4.

⁶⁸ Ricorso n. 41 del 2005, punto 6.

⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza 28 luglio 2004, n. 282 (punto 3 del *Considerato in diritto*).

classificata all'interno della materia "agricoltura" di competenza residuale del legislatore regionale»⁷⁰. La disciplina dettata dal decreto legge impugnato, peraltro, incide – sempre ad avviso della ricorrente – anche su altre materie, di competenza concorrente, quali la «tutela della salute», l'«alimentazione» e la «ricerca scientifica», donde l'illegittimità costituzionale di molte delle disposizioni del decreto le quali «non definiscono principi, ma prescrivono misure puntuali e dettagliate»⁷¹.

Come si vede, le questioni poste sul tappeto dalla Regione Marche si inquadrano pienamente in quella incertezza del riparto di competenze normative tra lo Stato e le Regioni su cui più volte si è posto l'accento. Proprio per la circostanza di incentrare l'argomentazione del ricorso (o, almeno, una consistente parte della stessa) su queste problematiche, le questioni da ultimo sollevate in via principale parrebbero imporre alla Corte di assumere una posizione «definitiva».

5.2. Spunti ricostruttivi circa i possibili orientamenti decisorii della Corte

In linea puramente teorica, sono ipotizzabili diverse decisioni che la Corte potrebbe adottare in merito alle questioni poste dalla Regione Marche.

Ammesso – e non concesso – che la Corte giunga ad esaminare la quarta categoria di censure (ciò che sarebbe precluso dall'accoglimento di una delle altre tre ovvero da problemi processuali, che peraltro una valutazione superficiale della causa tenderebbe, allo stato attuale, ad escludere), è chiaro che la sentenza non potrà non recare affermazioni «di principio» in ordine all'attribuzione delle competenze normative in tema di OGM: difficilmente, infatti, il pronunciarsi sulle questioni poste potrebbe eludere una ricognizione, *pro futuro* certo non vincolante ma comunque «impegnativa», del riparto deducibile dall'art. 117 della Costituzione.

Partendo da questi presupposti, le affermazioni concernenti l'imputazione della competenza per ipotesi contenute nella sentenza potrebbero assumere conformazioni profondamente diverse a seconda delle opzioni dalla Corte fatte proprie circa la materia concretamente oggetto di scrutinio. In particolare, la questione preliminare sarebbe quella inerente alla configurabilità di una materia definibile come «disciplina degli OGM» ovvero alla necessità di operare una «parcellizzazione», non riscontrandosi una unitarietà di fondo tra i diversi ambiti potenzialmente riconducibili al regime giuridico degli OGM.

In questa ricerca dell'unità di misura da utilizzare nell'interpretazione dell'art. 117 della

⁷⁰ Ricorso n. 41 del 2005, punto 5.

⁷¹ Ricorso n. 41 del 2005, punto 6.

Costituzione, la sentenza n. 150 del 2005 pare far trasparire la scarsa praticabilità della prima soluzione. L'enfasi che è stata posta sulla distinzione tra «immissione nell'ambiente» ed «immissione in commercio» rende, infatti, tutt'altro che improbabile che la Corte confermi la necessità di tener distinte le due discipline, pregiudicando *in limine* ogni tentativo di assimilazione.

a) *L'immissione nell'ambiente*

Quanto detto in termini generali non osta ad una eventuale «parcellizzazione» estrema, tale quindi da radicalizzare l'orientamento seguito nella sentenza depositata lo scorso mese di aprile. In astratto, infatti, nulla si oppone ad una ricerca «caso per caso» (*rectius*, «previsione per previsione») dei singoli titoli competenziali.

Così, con riferimento all'immissione nell'ambiente (da intendersi in una accezione lata, comprensiva sia dell'immissione a fini sperimentali che di quella a fini di commercio⁷²), possono distinguersi, a titolo puramente esemplificativo, misure volte primariamente alla tutela della produzione agricola, misure finalizzate alla tutela dell'ambiente e misure più incentrate sul sostegno e sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica. In quest'ottica, a caratterizzare in modo precipuo gli interventi sarebbe la combinazione della loro finalità e della loro dimensione.

Nel caso delle misure a tutela della produzione agricola, le Regioni sarebbero gli enti legittimati a dettare l'integralità della disciplina, quanto meno in quelle ipotesi in cui la dimensione dell'intervento non assumesse carattere sovra-regionale (nel qual caso, con ogni probabilità, lo Stato potrebbe addurre una propria legittimazione attraverso clausole generali e/o «materie trasversali», espressione di esigenze unitarie⁷³): ciò in quanto a venire in gioco sarebbe, in special modo, la materia «agricoltura»⁷⁴, di competenza residuale.

Diversa sarebbe, all'evidenza, l'imputazione della competenza avendo riguardo a misure dirette alla tutela dell'ambiente, poiché la definizione che la giurisprudenza costituzionale ha dato della nozione, come si vedrà⁷⁵, è tale da accentuare marcatamente la dimensione della

⁷² La genericità del riferimento alla «immissione nell'ambiente» qui utilizzata discende, com'è evidente, dall'aderenza alle argomentazioni espresse nella sentenza n. 150 del 2005, le quali – pure se, come detto, da chi scrive non integralmente condivise – non possono non costituire il punto di partenza per ogni prognosi in merito ai futuri orientamenti della Corte in tema di OGM.

⁷³ Ad esempio, potrebbero farsi valere, a seconda della tipologia delle disposizioni dettate, le esigenze connesse alla «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione) oppure alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*)).

⁷⁴ Per la definizione fornita dalla Corte costituzionale di questa materia, v. *infra*, nel testo, *sub* (v).

⁷⁵ V., nuovamente, *infra*, nel testo, *sub* (ii).

misura: le Regioni, nel quadro di una normativa generale fissata dallo Stato (gli *standards* uniformi), avrebbero modo di incidere nel senso della protezione dell'ecosistema locale e regionale; per tutto quanto si ricollegasse ad una finalità più generale (al limite, anche concretizzantesi in un ambito territoriale circoscritto), lo Stato si vedrebbe riconosciuto, non solo il potere di normazione generale e di principio, ma anche quello di stabilire le disposizioni di dettaglio.

In ordine, poi, agli interventi di sostegno e di sviluppo della ricerca, i richiami alla pregressa giurisprudenza della Corte⁷⁶ consentirebbero di attrarre allo Stato la quasi integralità della competenza, essendo problematico, a tal riguardo, rintracciare interessi (puramente) locali o regionali.

Analizzando le fattispecie appena evocate, l'attenzione rivolta alla distinzione tra le stesse non può nascondere una certa quale comunanza di titoli competenziali: in tutte e tre le ipotesi prese in considerazione – ma, probabilmente, anche in molte di quelle che sono state qui pretermesse – si constata che la materia «agricoltura» non è estranea ad alcuna, alla stessa stregua di quanto avviene per la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», sia essa implicata direttamente o collegata ad altri valori ed esigenze. Ne deriva che la «parcellizzazione» rischia di rivelarsi in certa misura inutile, se non addirittura controproducente, dal momento che essa, in relazione a determinati interventi normativi, può ingenerare una sopravvalutazione di alcuni aspetti e/o una sottovalutazione della rilevanza di altri. Con ciò vuol dirsi che, nel momento in cui si faccia questione dell'immissione nell'ambiente di OGM, sarà auspicabilmente adottata una visione generale dei rapporti tra questo tipo di colture ed il contesto socio-produttivo ed ambientale circostante, onde poter meglio ponderare l'insieme degli interessi che vengano in gioco. Ed una siffatta ponderazione, nell'ottica di un giudizio in via principale (che è *avant tout* un giudizio sulle attribuzioni costituzionali⁷⁷), non può non essere veicolata dalla considerazione di tutte le (principali) clausole attributive di competenza che possano addursi.

L'esegesi del testo della Costituzione e l'esame della giurisprudenza costituzionale suggeriscono i seguenti come titoli competenziali da tenere in conto:

⁷⁶ V., ancora, *infra*, nel testo, *sub* (iii).

⁷⁷ Non osta, ovviamente, a questa affermazione quanto da molti rilevato in rapporto alla crescita dell'importanza del giudizio in via principale anche dal punto di vista della tutela dei diritti individuali. In tal senso, vale quanto sottolineato in CORTE COSTITUZIONALE, *La giustizia costituzionale nel 2004. Relazione in occasione della Conferenza Stampa del Presidente Valerio Onida*, cit., 14: «la funzione di garanzia [...] non è stata esercitata soltanto allorché la Corte è stata investita di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale. Molti giudizi in via principale, pur se radicatisi in chiave di controversia su attribuzioni costituzionali, hanno infatti avuto ad oggetto materie direttamente rilevanti per le situazioni giuridiche soggettive: si pensi, soltanto per citare qualche esempio, alla disciplina dei servizi pubblici locali, ai limiti che si frappongono alla ricerca scientifica, alla tutela della salute e dell'ambiente o alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

- i) la «profilassi internazionale», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione)

La materia presenta ancora confini piuttosto incerti, essendo stata solo episodicamente oggetto di attenzione da parte della Corte; si segnala, a tal proposito, la sentenza 13 gennaio 2004, n. 12, là dove si dichiara che «le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie [...] in diversi Stati membri della Comunità europea [...] sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale “profilassi internazionale” [...], e toccano profili incidenti sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema [...], anch’essa riservata alla legislazione statale»⁷⁸.

- ii) la «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione)

Trattasi di una delle clausole su cui più si è dibattuto, specie a far tempo da una delle prime decisioni rese dalla Corte in merito al nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione; nella sentenza 26 luglio 2002, n. 407, infatti, si legge che «va [...] precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie [...]. In questo senso l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di una disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale». In consonanza con questa impostazione, dai lavori preparatori emerge che «l’intento del legislatore [è] stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può

⁷⁸ Sentenza n. 12 del 2004, punto 5 del *Considerato in diritto*.

quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato»⁷⁹. Le affermazioni contenute nella sentenza n. 407 del 2002 sono state ripetutamente confermate⁸⁰ ed integrate dalla precisazione in base alla quale il legislatore regionale è legittimato a porre prescrizioni che si aggiungano e/o che rafforzino le cautele predisposte dalla normazione statale⁸¹.

In ragione di queste considerazioni, il richiamo alla tutela ambientale non consente, dunque, di tracciare in astratto un valido riparto competenziale, tanto da non potersi che sottoscrivere le parole di chi – anche tenendo presenti ulteriori clausole costituzionali – ha evidenziato che «il quadro [...] non è privo di *margini di incertezza* tali da rendere ancora in parte indeterminata l'individuazione dei ruoli dello Stato e degli altri livelli di governo nell'attuazione della norma costituzionale in esame», e che «per vari *ordini di problemi* la soluzione resta di fatto affidata all'evoluzione legislativa in materia e agli apporti della giurisprudenza costituzionale»⁸².

iii) la «ricerca scientifica e tecnologica», di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)

La delimitazione delle competenze statali e regionali in merito alla ricerca scientifica è stata profondamente ridefinita, rispetto a quanto astrattamente deducibile dal suo inserimento nel terzo comma dell'art. 117, ad opera della sentenza 29 dicembre 2004, n. 423. La Corte vi ha osservato che «la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una “materia”, ma anche un “valore” costituzionalmente protetto (articoli 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati [...]». Sulla scorta di questo rilievo, si è ritenuto che «un intervento “autonomo” statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle “istituzioni di alta cultura, università ed accademie”, che “hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una “riserva di legge” statale [...], che ri-

⁷⁹ Sentenza n. 407 del 2002, punto 33.2 del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ Cfr., *ex plurimis*, le sentenze 20 dicembre 2002, n. 536; 7 ottobre 2003, n. 307; 6 aprile 2005, n. 135; e, da ultima, la sentenza 16 giugno 2005, n. 232.

⁸¹ Cfr., in particolare, la sentenza 24 giugno 2003, n. 222 (punto 3 del *Considerato in diritto*), ripresa dalla sentenza 18 marzo 2005, n. 108.

⁸² Così L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, 7 ottobre 2004, in *federalismi.it*, n. 19/2004, 37 (enfasi testuali). Sul riparto di competenze in materia di ambiente, e sulla linea di continuità tracciata dalla giurisprudenza costituzionale rispetto alle pronunce anteriori al 2001, v., tra gli altri, M. CRESTI, *Regioni e tutela dell'ambiente*, in L. AMMANNATI – T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e regioni*, Atti del seminario di studio, 23 maggio 2003, Grosseto, Milano, Giuffrè, 2003, 93 ss.

comprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie [...]». Peraltro, «al di fuori di questo ambito lo Stato conserva [...] una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati». Infine, si è precisato che «il legislatore statale può sempre, nei casi in cui, al di fuori degli ambiti sopra indicati, sussista la potestà legislativa concorrente nella “materia” in esame, non solo ovviamente fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile ai tali fini»⁸³.

Il quadro fornito dalla sentenza n. 423 del 2004 rende chiaro che il «valore» espresso dalla ricerca scientifica ha subito un processo di attrazione verso l'alto dell'esercizio della competenza. Insieme con la dilatazione dell'intervento a livello centrale, la conseguenza principale di questo processo consiste nella sopravvenuta impossibilità di disegnare un quadro rigido della ripartizione delle sfere legislative statali e regionali.

iv) la «tutela della salute», di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)

La competenza in materia di tutela della salute è stata sottoposta all'attenzione della Corte già con la prima decisione resa avendo riguardo al nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La sentenza 26 giugno 2002, n. 282, si è peraltro limitata a rilevare che «l'ambito materiale della “tutela della salute” [...] costituisce oggetto della potestà legislativa concorrente delle Regioni, la quale si esplica nel rispetto della competenza riservata allo Stato per la “determinazione dei principi fondamentali”»⁸⁴. Quest'ultimo inciso è stato poi ripreso nella sentenza 14 novembre 2003, n. 338, che, nel dichiarare costituzionalmente illegittime alcune disposizioni legislative regionali concernenti – analogamente a quelle dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 282 del 2002 – la disciplina della pratica della terapia elettroconvulsivante, ha sottolineato come «stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, [sia] determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia», collocandosi

⁸³ Sentenza n. 423 del 2004, punto 11.1 del *Considerato in diritto*. Le affermazioni riportate nel testo sono state ribadite nella sentenza 26 gennaio 2005, n. 31 (punto 3 del *Considerato in diritto*).

⁸⁴ Sentenza n. 282 del 2002, punto 4 del *Considerato in diritto*.

«all'incrocio» tra il diritto ad essere curato efficacemente e quello ad essere rispettato come persona, «diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale». Da questa constatazione la Corte ha tratto argomento per affermare che «interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, [...] sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere indirettamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione». Altrimenti detto, le Regioni non debbono operare scelte di ampio respiro, ma debbono limitarsi a dettare «norme di organizzazione e di procedura, o norme concernenti l'uso delle risorse pubbliche in questo campo»⁸⁵.

In definitiva, il bene «salute» non ha dato (ancora?) luogo ad una attrazione verso l'alto della competenza. La conservazione della natura autenticamente concorrente della competenza in materia non ha tuttavia impedito di limitare significativamente l'autonomia delle Regioni né di ampliare il margine di manovra del legislatore statale. A tale riguardo, un caso paradigmatico è probabilmente quello della sentenza 19 dicembre 2003, n. 361, con cui si è dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione legislativa statale che aumentava l'ammontare delle sanzioni per la violazione del divieto di fumo in determinati locali. Onde giungere a tale conclusione, la Corte ha stabilito che la previsione di «varie fattispecie di illecito amministrativo al fine della tutela della salute, che l'art. 32 della Costituzione assegna alle cure della Repubblica», devono essere assunte «come principi fondamentali, necessariamente uniformi, a norma dell'ultima proposizione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, stante la loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali». La natura di principi fondamentali, ad avviso della Corte, «si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale»⁸⁶.

Appare evidente che, qualora siffatte considerazioni venissero generalizzate, ben poco residuerebbe della normativa di dettaglio che la Costituzione ha affidato alla competenza regio-

⁸⁵ Sentenza n. 338 del 2003, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁸⁶ Sentenza n. 361 del 2003, punto 3 del *Considerato in diritto*.

nale⁸⁷.

- v) l'«agricoltura», di competenza residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione)

La Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 12 del 2004, ha chiaramente indicato nell'agricoltura una materia affidata alla competenza residuale delle Regioni. Al di là di questa classificazione, tuttavia, non si è ancora delineata una definizione precisa della materia, tale non potendo considerarsi il brano della decisione suddetta nel quale si afferma che «l'impianto di vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione»⁸⁸.

In assenza di ulteriori indicazioni giurisprudenziali, è stata dunque la dottrina a cercare di cogliere l'essenza della materia, collegandola alla definizione della «politica agricola» di cui all'art. 32 del Trattato CE⁸⁹, ma soprattutto alla pregressa giurisprudenza costituzionale⁹⁰. L'esito cui si è giunti è stato quello di vedere nell'agricoltura per lo più una «materia-funzione», nel senso che «gli interventi in agricoltura non sono collegati con una materia in senso proprio, bensì con una attività ed un insieme di norme di tutela e quindi con una politica, che hanno a che vedere con tutta un'altra serie di settori che non sono quelli specifici dell'agricoltura»⁹¹. Anche alla luce di ciò, si è concluso che la incontestabile residualità della materia⁹² non osta a che essa si intersechi con altre materie, di competenza esclusiva statale o di competenza concorrente⁹³.

Seppure con quest'ultima riserva, è evidente che sia proprio l'«agricoltura» la materia che costituisce il principale titolo legittimante per la disciplina da parte delle Regioni dell'immissione nell'ambiente di OGM. Del resto, il fugace accenno definitorio della sentenza

⁸⁷ In generale, sulla ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di «tutela della salute», v. D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, Giuffrè, 2002, spec. 95 ss.; E. CECCHERINI, *Diritti sociali e principio di uguaglianza: la tutela della salute*, in L. AMMANNATI – T. GROPPI (a cura di), *La potestà legislativa tra Stato e regioni*, cit., 105 ss.

⁸⁸ Sentenza n. 12 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁸⁹ Cfr. S. GRASSI, *Agricoltura, ambiente ed ecosistema nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, 48.

⁹⁰ Così, in particolare, A. GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Regioni*, 2003, 117 ss.

⁹¹ V., ancora, S. GRASSI, *Agricoltura, ambiente ed ecosistema nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 50.

⁹² «La materia agricoltura e foreste, in quanto individuata sulla base del tradizionale criterio oggettivo, costituisce la più rappresentativa delle materie innominate di esclusiva competenza regionale, ossia di quelle materie che, dal punto di vista della specificità territoriale, sono legate strettamente alla realtà delle singole Regioni»: così A. JANNARELLI, *L'agricoltura tra materia e funzione: contributo all'analisi del nuovo art. 117 Cost.*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 110.

⁹³ Per approfondite analisi sul punto, v. S. MASINI, *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla Riforma costituzionale*, Roma, Tellus, 2002, *passim*; A. GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, cit., spec. 151 ss.; A. JANNARELLI, *L'agricoltura tra materia e funzione*, cit., spec. 111 ss.

n. 12 del 2004, se preso isolatamente (*id est*, senza tenere conto delle altre clausole attributive di competenza sopra indicate) parrebbe schiudere ampie possibilità in ordine alla regolamentazione della coltivazione (biologica, convenzionale e) transgenica da parte dei legislatori regionali.

Tirando le fila di quanto si è andati dicendo, il dato che sembra emergere dalla rapida rassegna condotta è il sommarsi, all'incertezza derivante dalla pluralità di materie, dell'incertezza derivante dalla fluidità di molte delle competenze evocate.

Le difficoltà di stabilire a chi spetti (ed in che misura spetti) la competenza a dettare norme in tema di immissione nell'ambiente di OGM parrebbero, a questo punto, insormontabili, se non fosse per la possibilità di rintracciare, nella più recente giurisprudenza, l'enunciazione di una tecnica decisoria che potrebbe ben attagliarsi al caso qui esame.

Il riferimento va, in primo luogo, alla sentenza 28 gennaio 2005, n. 50. In essa si è rilevato che questioni di legittimità costituzionale possono anzitutto insorgere «per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre [...] alle Regioni»: in ipotesi consimili, «può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente». Per la composizione di tale «concorrenza», 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 [...] qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»⁹⁴. Sulla scorta di questa enunciazione, la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, prima parte, della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (c.d. «legge Biagi»), recante una normativa di principio ma anche disposizioni di dettaglio in tema di revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo: tale disciplina, infatti, non si inquadra unicamente nella materia «tutela e sicurezza del lavoro», di competenza concorrente, dal momento che «i contratti a contenuto formativo, tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato»⁹⁵.

⁹⁴ La prima applicazione del principio di prevalenza si è avuta con la sentenza 23 dicembre 2003, n. 370, in materia di asili-nido, la disciplina dei quali, utilizzando un «criterio di prevalenza», è stata fatta ricadere «nell'ambito della materia dell'istruzione [...], nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente», fatti salvi «gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁹⁵ Sentenza n. 50 del 2005, punto 5 del *Considerato in diritto*.

Una impostazione di tal genere è stata poi ripresa, ed ulteriormente esplicitata, nella sentenza 8 giugno 2005, n. 219, con cui la Corte, dato atto che «la disciplina dei lavori socialmente utili – concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività – si colloca all’incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell’art. 117 della Costituzione»⁹⁶, ha ribadito che «per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze», ed in tal caso – «ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa» – si deve ricorrere «al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»⁹⁷. Da ultimo, ed a testimonianza del rapido consolidarsi della tecnica decisoria, anche la sentenza 16 giugno 2005, n. 231, ha fatto applicazione dei principi suddetti. Nell’operare lo scrutinio di costituzionalità delle norme istitutive di un fondo speciale per l’incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, per sostenere programmi finalizzati alla partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese medesime, si è infatti evidenziato che «il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all’incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro»⁹⁸; proprio da quest’ultima constatazione è stata desunta l’illegittimità dell’esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione, nella gestione del fondo.

La pluralità e la eterogeneità di materie che si sono elencate in precedenza suggerisce la possibilità di estendere anche al tema che ci occupa la tecnica decisoria consistente nella scelta tra «prevalenza» e «leale cooperazione». In altri termini, una volta individuata nella disciplina dell’immissione di OGM nell’ambiente l’unità di riferimento dello scrutinio di costituzionalità, l’imputazione delle competenze normative discende dalla scelta che venga compiuta circa la prevalenza di una clausola attributiva di competenza sulle altre oppure la «concorrenza di competenze» su un piano (tendenzialmente) paritario.

Da quanto si è andati rilevando nel corso della trattazione, pare che sia il secondo corno dell’alternativa quello cui dovrebbe aderire la Corte costituzionale. Tra le varie competenze

⁹⁶ Sentenza n. 219 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁹⁷ Sentenza n. 219 del 2005, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁹⁸ Sentenza n. 231 del 2005, punto 4 del *Considerato in diritto*.

sopra elencate, non è infatti agevole rintracciarne una che prevalga inoppugnabilmente sulle altre. Certo, si contano materie per così dire «di contorno», nel senso che non vengono in gioco se non in certi casi; non mancano, però (e sono anzi la maggior parte), quelle che, sia pure in misura variabile, costituiscono costanti di riferimento: già si accennava alla «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale, ed alla «agricoltura», di competenza residuale; in questo contesto, potremmo forse aggiungere la «tutela della salute», di competenza concorrente.

Tanto basta – almeno così si ritiene – per giustificare la ricostruzione della disciplina dell'immissione nell'ambiente di OGM come una fattispecie di «concorrenza di competenze», con la conseguenza che il principio fondamentale cui la Corte deve attenersi nel decidere in merito alla validità/invalidità (*sub specie*, di competenza/incompetenza) degli atti e delle disposizioni normative in materia deve essere quello di leale cooperazione.

Letta alla luce di questo principio, la disciplina dettata dal decreto legge n. 279 del 2004, come convertito dalla legge n. 5 del 2005, futuro oggetto del giudizio della Corte, sembra che possa ritenersi non contrastante con la normativa di rango costituzionale. Il decreto, in effetti, dopo aver affermato il principio della coesistenza secondo modalità tali da rendere impossibile una dinamica del «fatto compiuto» che possa ledere le autonomie territoriali⁹⁹, enuclea una serie di previsioni, finalizzate alla sua attuazione, dalle quali emerge, in primo luogo, un ruolo tutt'altro che marginale assegnato alle Regioni e, inoltre, una attenzione non episodica alla predisposizione di strumenti di raccordo tra gli enti territoriali in sede procedimentale.

Viene in rilievo, innanzi tutto, l'art. 3, comma 1, del decreto, il quale, relativamente all'applicazione delle misure di coesistenza, contempla l'adozione di norme quadro mediante decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali «di natura non regolamentare», d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, previo parere delle competenti commissioni parlamentari¹⁰⁰. La previsione dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni costituisce uno strumento «forte» di garanzia per le autonomie regionali, le quali avranno modo, eventualmente, di con-

⁹⁹ Da sottolineare, in particolare, è l'art. 8, il quale, nel dettare «Norme transitorie», stabilisce che «per il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 [*id est*, la definizione di un quadro minimo per la coesistenza], fino all'adozione dei singoli provvedimenti di cui all'articolo 4 [i piani di coesistenza], le colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, non sono consentite».

¹⁰⁰ Ai termini dell'art. 5, comma 1-*ter*, il medesimo decreto è chiamato ad individuare le diverse tipologie di risarcimento dei danni che il conduttore agricolo subisca dall'inosservanza, da parte di altri soggetti, del piano di coesistenza. Contestualmente, il decreto ministeriale deve definire le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà nazionale di cui al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, nonché le forme di utilizzo di specifici strumenti assicurativi da parte dei conduttori agricoli, diretti a sostenere gli oneri derivanti dalle responsabilità e dai danni per il mancato rispetto del piano di coesistenza.

dizionare finanche l'*an* dell'emanazione dell'atto. Qualche dubbio, semmai, emerge dalla specificazione della natura «non regolamentare» di un decreto ministeriale che detta «norme quadro»: pare, infatti, piuttosto ardito escluderne *a priori* la natura normativa, facendolo rientrare nella categoria degli atti amministrativi generali.

La problematica è solo apparentemente estranea ai fini della presente trattazione, in quanto dall'inciso dell'art. 3 si coglie un sintomo non irrilevante del riparto competenziale immaginato in sede di redazione del decreto legge. Il riferimento alla natura «non regolamentare» del decreto ministeriale si spiega, probabilmente, alla luce dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la potestà regolamentare in tutte quelle materie che non siano di competenza esclusiva dello Stato¹⁰¹: evidentemente, il legislatore statale si è considerato titolare di una competenza non esclusiva (ché, altrimenti, l'inciso non avrebbe avuto senso), ma concorrente, ciò che parrebbe dimostrato dalla presenza, nell'articolato, dei principi fondamentali in tema di coesistenza e, al contempo, di frequenti rinvii all'intervento regionale.

L'intervento regionale è peraltro concepito come un intervento di natura amministrativa, più che legislativa. Ne sono una dimostrazione le disposizioni di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge, secondo cui «le Regioni e le Province autonome adottano, con proprio provvedimento, il piano di coesistenza», che «contiene le regole tecniche per realizzare la coesistenza, prevedendo strumenti che garantiscono la collaborazione degli enti territoriali locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»¹⁰². Ad una analoga accentuazione delle funzioni amministrative conducono le altre norme che si ricollegano all'adozione del piano di coesistenza, e che consistono nella possibile individuazione di «una o più aree omogenee» (art. 3, comma 2) o nella promozione di accordi su base volontaria tra conduttori agricoli al fine di assicurare la coesistenza (art. 4, comma 3).

L'eccezione è costituita dall'art. 4, comma 3-*bis*, che richiede l'esercizio di un potere legislativo, consistente nella facoltà di istituire un fondo finalizzato a consentire il ripristino delle condizioni agronomiche preesistenti all'evento dannoso causato dalla inosservanza del piano

¹⁰¹ Una previsione siffatta non costituisce un *unicum* nel panorama legislativo. A titolo esemplificativo, può menzionarsi l'art. 1 del decreto legge 18 febbraio 2003, n. 24, che disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo, affidandone la determinazione a «decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare». Su questa disposizione, censurata per asserita violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, la Corte si è pronunciata con la sentenza 21 luglio 2004, n. 255, senza però prendere esplicitamente posizione sul punto: ammessa la natura concorrente della competenza esercitata, si è infatti invocato il principio di continuità dell'ordinamento per «salvare», almeno *pro tempore*, la disciplina statale ed evitare quindi il blocco dei finanziamenti.

¹⁰² Nello svolgimento delle procedure volte all'adozione del piano, deve essere assicurata «la partecipazione di organizzazioni, associazioni, organismi ed altri soggetti portatori di interessi in materia» (art. 4, comma 2).

di coesistenza. Ma ancora nell'ambito amministrativo si annovera l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, del «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche» (art. 7, comma 1), le cui funzioni ed il cui funzionamento sono definiti «con decreto del Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro per gli affari regionali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» (comma 2, primo periodo). Tale Comitato, che svolge compiti di valutazione, monitoraggio e informazione sulla coesistenza, è composto in modo tale da garantire una tendenziale pariteticità tra membri di designazione statale e membri di designazione regionale: «il comitato è composto da esperti qualificati nella materia e di documentata indipendenza da soggetti portatori di interessi nelle materie di cui al presente decreto, di cui due nominati dal Ministro delle politiche agricole e forestali, uno dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, uno designato dal Comitato nazionale per la biosicurezza e le biotecnologie e quattro designati dalla citata Conferenza, nonché due designati dalla Conferenza dei rettori delle università italiane e due dal Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA)» (comma 2, secondo periodo).

La limitatezza dei poteri normativi ritagliati in capo agli enti regionali parrebbe stridere con la lettura che si è data del riparto competenziale immaginato dai redattori del decreto legge: è, in effetti, difficilmente giustificabile che, nell'ambito di un settore di competenza concorrente, si abbia una separazione basata, non tanto sulla dicotomia principi / norme di dettaglio, quanto semmai su quella atti normativi / atti amministrativi.

Se, tuttavia, si accoglie l'ipotesi che si è in precedenza formulata, queste difficoltà possono ritenersi superate: in una fattispecie di «concorrenza di competenze», la ripartizione dei settori di intervento diviene inevitabilmente fluida, non potendosi dare confini precisi, ma dovendosi utilizzare come canone di riferimento quello basato essenzialmente sulla compartecipazione, in posizione il più possibile paritaria (come constatabile nella specie), alla decisione degli atti da parte dei soggetti cui gli atti medesimi non sono formalmente imputabili.

In questa prospettiva, la disciplina ritrova una sua unitarietà nell'essere affidata agli equilibri politico-istituzionali, lasciati liberi di muoversi entro una cornice comunque delineata dall'indefettibile ossequio al principio cooperativo. Altrimenti detto, il decreto legge in questione sembra che possa rappresentare un valido esempio di questo (nuovo?) tipo di penetrazione competenziale, ben lontana dal rigido inquadramento nell'ambito del regionalismo «duale», ma – probabilmente – più vicina alle esigenze di una società complessa, dove, in molti settori che coinvolgono una pluralità di istanze, è sempre più difficile riservare ad una

autorità piuttosto che ad un'altra il compito di operare una ponderazione che risulti soddisfacente per il maggior numero di destinatari¹⁰³.

b) L'immissione in commercio

Le considerazioni appena svolte con riferimento all'immissione nell'ambiente non appaiono pianamente applicabili all'altro grande ambito materiale individuato, vale a dire quello della immissione in commercio di OGM, ambito che, peraltro, non dovrebbe essere oggetto di analisi nello specifico in occasione della prossima decisione della Corte costituzionale.

A tal proposito, i titoli competenziali più rilevanti che vengono in gioco sono probabilmente da indicarsi nei seguenti:

- i)* la «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione)

Di questa clausola competenziale, la Corte, nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 14, ha dato una connotazione quanto mai ampia. La *ratio decidendi* si è, infatti, strutturata sul principio secondo cui, «quando l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato», in quanto essa «costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti con-

¹⁰³ L'evoluzione del regionalismo italiano da regionalismo «duale» a regionalismo «cooperativo» è stata ampiamente suffragata già anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione: cfr. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 84 ss.; S. CASSESE – D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e regioni e tra regioni in Italia*, in *Regioni*, 1980, 398 ss.; S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Giur. costit.*, 1982, I, 2420 ss.; A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, *ivi*, 1986, I, 1039 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e società*, 1988, 363 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Regioni*, 1989, 473 ss.; S. DE GÖTZEN, *Interpretazione costituzionale, principio di buon andamento e individuazione giurisprudenziale del fondamento positivo del principio di leale collaborazione*, in *Regioni*, 1992, 705 ss.; A. ANZON, *«Leale collaborazione» tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. costit.*, 1998, 3531 ss.; F. BENELLI, *Corte costituzionale e regioni. Sentenze interpretative nel giudizio in via principale e regionalismo collaborativo*, Rimini, Maggioli, 1998, *passim*. Sull'applicazione del principio di leale cooperazione successivamente alla riforma, v., invece, A. ANZON, *La «leale collaborazione» come principio di governo dei rapporti tra Stato e regioni*, in *ID.*, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, 135 ss.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2003, 265 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, 18 marzo 2004, in *federalismi.it*, n. 6/2004; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 101 ss.

correnziali». La Corte ha avvertito, peraltro, che «una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 della Costituzione, che vede attribuire alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico». Da ciò emerge la necessità di ricorrere ad un «criterio sistematico» al fine di «tracciare la linea di confine tra il principio autonomistico e quello della riserva allo Stato della tutela della concorrenza»: in capo allo Stato sono quindi unificati «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», tutti diretti, nella loro «rilevanza macroeconomica», «ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico»; «appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale»¹⁰⁴.

Questa posizione, iterata in svariate decisioni successive¹⁰⁵, ha reso dipendente l'imputazione della competenza dalla rilevanza dell'intervento e dalle sue ricadute nell'ordinamento. La dilatazione della nozione di «concorrenza», dunque, si è accompagnata ad un processo che ha condotto ad una sua tendenziale indefinibilità in astratto, che può, sì, consentire alle Regioni di impostare una propria politica economica in ambito locale, ma che, soprattutto (e più probabilmente), può offrire allo Stato un valido strumento di ingerenza, ogni qual volta esso possa addurre ragioni di ordine macroeconomico¹⁰⁶. E la verifica della fondatezza di queste ragioni non appare agevole, se è vero che la stessa Corte costituzionale ha predeterminedo una forma di scrutinio tutt'altro che rigorosa: non rientrando nelle sue competenze «la valutazione della correttezza economica delle scelte del legislatore, stabilire cioè se un intervento abbia effetti così rilevanti sull'economia da trascendere l'ambito regionale», il controllo di costituzionalità non potrà che essere «diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una rela-

¹⁰⁴ Sentenza n. 14 del 2004, punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁵ Cfr., *ex plurimis*, le sentenze 27 luglio 2004, n. 272; 18 febbraio 2005, n. 77; 4 maggio 2005, n. 175; 24 giugno 2005, n. 242.

¹⁰⁶ Una prognosi siffatta trova un significativo riscontro nella sentenza n. 175 del 2005, là dove si osserva che «il carattere (asseritamente) modesto dal punto di vista finanziario dell'intervento non è certamente decisivo per escludere la sua riconducibilità alla materia della "tutela della concorrenza" [...], ma può, al più, costituire un indizio in tale senso» (punto 3.1 del *Considerato in diritto*). Di contro, può notarsi che nella sentenza n. 242 del 2005 si è esclusa l'invocabilità della «tutela della concorrenza» in relazione ad interventi che avessero «una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che [avrebbero potuto] essere interessati» (punto 6 del *Considerato in diritto*).

zione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi», con il che, «ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), non potrà essere negata»¹⁰⁷.

ii) la «tutela della salute»¹⁰⁸;

iii) l'«alimentazione», di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione)

Le problematiche connesse alla definizione della materia non sono state ancora affrontate da parte della Corte costituzionale¹⁰⁹: restano così attuali le preoccupazioni di chi, commentando il testo del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione appena entrato in vigore, sottolineava la «particolare delicatezza» dell'intreccio tra l'«alimentazione» e l'«agricoltura»¹¹⁰.

iv) l'«agricoltura»¹¹¹;

v) il «commercio», di competenza residuale (art. 117, quarto comma, della Costituzione)

Le estrinsecazioni di questa competenza sono state per il momento enucleate unicamente in relazione alle manifestazioni fieristiche: la sentenza 13 gennaio 2004, n. 1, nell'annoverare il «commercio» tra le materie residuali di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ha precisato che «la finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può [...] valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del “commercio”»¹¹². Eccezion fatta per questo aspetto, la materia resta un «contenitore da riempire di contenuti», ciò che potrebbe avere, evidentemente, effetti non secondari sulla disciplina della commercializzazione di OGM.

Pur potendo, nuovamente, constatare una molteplicità di competenze, l'immissione in

¹⁰⁷ Sentenza n. 14 del 2004, punto 4.1 del *Considerato in diritto*. In senso critico rispetto a questa argomentazione, v. L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, 4 marzo 2004, in *federalismi.it*, n. 5/2004.

¹⁰⁸ La materia è già stata menzionata *supra*, *sub (a)*, (iv).

¹⁰⁹ Solo qualche fugace accenno è contenuto nella sentenza 1° giugno 2004, n. 162, avente ad oggetto alcune leggi regionali che hanno, tra l'altro, eliminato l'obbligo del «libretto di idoneità sanitaria» per gli addetti all'industria alimentare.

¹¹⁰ Cfr. L. TORCHIA, *La potestà normativa regionale nel settore agro-alimentare*, in E. ROOK BASILE – A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato. Verso un diritto agrario e agro-alimentare della produzione e del consumo*, Atti del Convegno «Gian Gastone Bolla», Firenze, 9-10 novembre 2001, Milano, Giuffrè, 2003, 189.

¹¹¹ Su tale materia, v. *supra*, *sub (a)*, (v).

¹¹² Sentenza n. 1 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*.

commercio (nell'accezione restrittiva che si è data in conseguenza dello scorporo da essa dell'immissione nell'ambiente a fini di commercio) può essere per larga parte ricondotta – stando, almeno alla giurisprudenza costituzionale pregressa – alla «tutela della concorrenza». In quest'ottica, il concorrere di materie sarebbe razionalizzabile attraverso l'impiego del principio di prevalenza, con la conseguenza che – per riprendere le definizioni contenute nella sentenza n. 14 del 2004 – allo Stato spetterebbe la disciplina inquadrabile nella politica economica attinente «allo sviluppo dell'intero Paese», mentre alle Regioni apparterebbero «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale».

Per la normazione in tema di immissione in commercio, sarebbe dunque soltanto la dimensione dell'intervento a legittimare le Regioni, spettando tutto il resto allo Stato. Questa ripartizione, peraltro, dovrebbe rivelarsi essenzialmente teorica, dal momento che – a differenza di quanto constatabile per la disciplina dell'immissione nell'ambiente, in cui a livello nazionale sussiste un certo margine di manovra – la regolamentazione del commercio di OGM pare essere stata attratta pressoché integralmente nelle sedi comunitarie¹¹³: ai legislatori interni viene lasciato un ambito di azione che è quello ritagliato direttamente dagli atti comunitari; in questo contesto, finanche l'imputazione al livello statale o regionale di determinate misure può ritenersi, almeno in certa parte, condizionato dalle indicazioni, magari anche solo implicite, circa i soggetti che appaiano più adatti contenute nei provvedimenti sovranazionali¹¹⁴⁻¹¹⁵.

¹¹³ Sul tema, v. I.M. MARINO, *Prime considerazioni sulla disciplina "interna" di OGM e MOGM*, cit., 232 ss., il quale – dopo aver rilevato che «relativamente alla tutela del bene salute, la Corte di giustizia ha più volte avuto modo di sottolineare che, in mancanza di un intervento comunitario volto ad armonizzare la normativa degli Stati membri, in settori legati alla tutela della salute pubblica, questi sono liberi di introdurre una disciplina interna che stabilisca sia il livello di tutela del bene salute da perseguire, sia gli strumenti volti a conseguirlo» (p. 232) – sottolinea come, con precipua attinenza agli OGM, «se si tratta [...] di norme interne che, pur ispirate al principio di precauzione, possono dissimulare un intento protezionistico» è indefettibile l'autorizzazione della Commissione, prevista «a tutela del mercato» (pp. 232 s.), in quanto «vietare od ostacolare la commercializzazione di un prodotto contenente OGM costituisce pur sempre un ostacolo alla libera concorrenza» (pp. 233 s.).

¹¹⁴ Come noto, con riguardo all'attuazione del diritto comunitario, lo Stato ha ormai perduto la sua preminenza. L'evoluzione che ha condotto le Regioni ad una situazione di tendenziale parità è stata definitivamente consolidata con l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo cui «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza» (alla disposizione costituzionale è stata data attuazione attraverso l'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e, da ultimo con l'art. 5 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, che sostituisce la legge 9 marzo 1989, n. 86, c.d. «legge La Pergola»).

¹¹⁵ E ciò nonostante la tradizionale «indifferenza» rispetto al riparto interno delle competenze tra Stato e Regioni che caratterizza le istanze comunitarie (cfr. M. CARTABIA – J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2000, 199 ss.). Un esempio (per quanto inerente alla disciplina dell'immissione dell'ambiente) di disposizione comunitaria capace di influenzare implicitamente la ripartizione delle competenze nell'ordinamento nazionale è rintracciabile nell'ultimo capoverso del punto 1.4 della precitata raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003, ai termini del quale «le strategie e le migliori pratiche devono essere elaborate e attuate a livello nazionale o regionale, con la partecipazione attiva degli agricoltori e degli altri soggetti interessati e tenendo conto di fattori nazionali e regionali».

La pervasività della normazione comunitaria è, di fatto, rafforzata dal tipo di normazione posta in essere e dalle finalità che la animano, giacché il suo essere volta a ricercare un punto di equilibrio tra mercato, da un lato, e tutela della salute e sicurezza alimentare, dall'altro¹¹⁶, comporta una tendenza alla dilatazione degli spazi occupati. Ne deriva che, onde sfuggire ai vincoli comunitari, e, al contempo, alla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni veicolata dalla dimensione degli interventi richiesti, si devono rintracciare quegli ambiti che, tecnicamente annoverabili nella disciplina dell'immissione in commercio di OGM, si caratterizzano per uno scarso impatto delle esigenze collegate alla garanzia di una libera concorrenza.

Degli esempi che possono farsi, a titolo indicativo di seguito se ne riportano tre.

In primo luogo, l'attenzione deve appuntarsi sui (numerosi) casi di divieti di somministrazione contenuti nelle leggi regionali che si sono analizzate¹¹⁷. Ora, la somministrazione non risulta estranea all'immissione in commercio, vuoi perché da questa preceduta è condizionata, vuoi perché la somministrazione può essere agevolmente inclusa essa stessa nella definizione di immissione in commercio come «messa a disposizione di terzi, dietro compenso o gratuitamente» (art. 2, punto 4, della direttiva 2001/18/CE). I divieti di somministrazione, dunque, hanno una incidenza sul mercato (non fosse altro perché limitano le possibilità di vendita per i coltivatori di prodotti transgenici), ma questo profilo appare nettamente recessivo rispetto ad altri (quali, segnatamente, la tutela della salute e l'alimentazione), come dimostrano, tra l'altro, i destinatari dei divieti nella gran parte delle Regioni (asili, scuole, ospedali e case di cura) ed i beneficiari indiretti delle previsioni (bambini, malati, anziani), qualificabili come «soggetti fisiologicamente deboli». Il giudizio di prevalenza, in questa ipotesi di concorrenza di competenze, non può quindi non condurre a ritenere questi divieti come di competenza concorrente ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione (ché di tal genere è la competenza sia in materia di «tutela della salute» sia in materia di «alimentazione»): da qui una delimitazione normativa che vuole lo Stato competente a porre i principi fondamentali e la Regione le norme di dettaglio (appunto, i singoli divieti, debitamente giustificati e/o giustificabili).

Un secondo esempio è quello dell'etichettatura dei prodotti contenenti OGM e/o dei prodotti biologici¹¹⁸. In tal caso, viene, sì, in rilievo il mercato, ma più nell'ottica della tutela della pro-

¹¹⁶ Cfr., nuovamente, I.M. MARINO, *Prime considerazioni sulla disciplina "interna" di OGM e MOGM*, cit., 252.

¹¹⁷ V. *supra*, par. 2., sub (c).

¹¹⁸ V. *supra*, par. 2., sub (d).

duzione agricola (regionale) che non in quella della tutela della concorrenza¹¹⁹. Come logico corollario, alle Regioni dovrebbe appartenere la competenza legislativa, di attuazione del diritto comunitario o anche autonoma.

Infine, la materia «commercio», sulla scorta di quanto dalla Corte costituzionale sostenuto nella sentenza n. 1 del 2004, rappresenterebbe il titolo legittimante per l'istituzione, ad esempio, di «fiere del biologico» o (perché no?) di «fiere del transgenico» che avessero una rilevanza regionale.

In definitiva, le Regioni non possono considerarsi come meri «spettatori» nella dinamica normativa riguardante l'immissione in commercio di OGM. Certo è, però, che anche dagli esempi fatti emerge una limitazione piuttosto stringente della loro autonomia normativa.

È da rilevare, peraltro (e conclusivamente), che i margini dell'autonomia regionale potrebbero, al limite, ampliarsi là dove nella disciplina dell'immissione in commercio venisse a confluire – contrariamente a quanto sinora argomentato dalla Corte¹²⁰ – anche quella della coltivazione a fini di immissione in commercio. In tale evenienza, si produrrebbe probabilmente un ulteriore caso di concorrenza di competenze, nel quale, però, sarebbe assai arduo individuare una prevalenza tra la «tutela della concorrenza» e la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale, e l'«agricoltura», di competenza residuale regionale. Si tornerebbe, quindi, a dover proporre l'adesione al principio di leale cooperazione come criterio fondamentale di ricomposizione delle sfere di autonomia regionali con l'esplicazione dei poteri statali. All'atto pratico, allora, l'assetto delle competenze non cambierebbe molto rispetto al quadro sopra operato in merito all'immissione nell'ambiente (*lato sensu* intesa): a cambiare sarebbe, semmai, la distribuzione delle attribuzioni tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario, con il primo che perderebbe buona parte di quei margini di azione che le leggi regionali sin qui approvate si sono arrogate, ma che la Commissione europea ha ritenuto non conformi con il dettato del diritto comunitario. A cam-

¹¹⁹ Sul tema dell'etichettatura dei prodotti transgenici, v., da ultima, A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, cit., 266 ss., la quale, evidenziando come l'etichettatura inerente alla presenza di OGM nei prodotti ricada in un ambito disciplinato a livello comunitario, precisa che non altrettanto avviene per la dizione «OGM-free». A proposito di quest'ultima, peraltro, l'Autrice solleva talune perplessità, connesse a possibili ricadute in tema di concorrenza (*ergo*, per quanto qui interessa, ad eventuali limitazioni del raggio di azione delle Regioni): «occorre rilevare, infatti, che se per il prodotto non è stata autorizzata una varietà OGM, l'etichettatura finisce per voler distinguere un prodotto dagli altri dello stesso genere ricorrendo al richiamo a caratteristiche che sono proprie di tutti i prodotti di quel genere. Nel caso in cui, invece, per il prodotto in questione sia stata autorizzata la commercializzazione di una varietà geneticamente modificata, ci si chiede se il ricorso alla etichettatura negativa "OGM-free" o simili non richieda l'osservanza di prescrizioni ulteriori rispetto a quelle richieste per i c.d. prodotti convenzionali e, in particolare, se rispetto a tali prodotti sia possibile richiedere, in osservanza della etichettatura utilizzata, l'assenza anche accidentale dell'ingegneria genetica» (pp. 278 s.).

¹²⁰ V. *supra*, par. 4.

biare sarebbe, però, soprattutto il grado di incertezza relativa alla legittimità di talune disposizioni, anche particolarmente drastiche, che oggi costellano il panorama legislativo nazionale. Un esito siffatto, per alcuni (forse molti) non auspicabile sul piano dei contenuti, non sarebbe probabilmente da condannare in assoluto, se è vero che il sacrificio di un indirizzo di politica del diritto avrebbe come contropartita il rafforzamento di uno dei cardini dello Stato di diritto: la certezza dei rapporti giuridici.