

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).

Pietro Milazzo  
(*assegnista in diritto pubblico dell'Università di Firenze*)  
5 maggio 2005

1. Con la sentenza n. 150 del 2005 la Corte costituzionale si è trovata ad affrontare uno dei tempi più interessanti e controversi della recente legislazione (sia a livello comunitario che a livello interno): oggetto del giudizio della Corte erano infatti due leggi regionali recanti una disciplina giuridica degli organismi geneticamente modificati ritenuta dallo Stato in contrasto con il diritto comunitario vigente in materia e con il diritto interno di recepimento<sup>1</sup>. Il particolare interesse sollevato dalla materia degli OGM è testimoniato, nella contingenza del giudizio costituzionale, dalla insolita abbondanza di atti di intervento (ben diciotto) spiegati nel giudizio da associazioni di categoria, sindacati, organizzazioni *non profit*: interventi peraltro considerati tutti inammissibili dalla Corte in applicazione di una sua costante e qui confermata giurisprudenza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il giudizio della Corte costituzionale verteva sulla legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003 n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di organismi geneticamente modificati – OGM*) e della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole tipiche, di qualità e biologiche*).

<sup>2</sup> La Corte riprende la propria linea interpretativa – già espressa, ad esempio, nella recente sent. n. 196 del 2004 – secondo la quale, “è inammissibile [...] l'intervento, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali, di soggetti diversi da quelli titolari delle attribuzioni legislative in contestazione” anche quando gli intervenienti siano “destinatari attuali o potenziali delle discipline normative contenute nelle leggi in oggetto; secondo la Corte, infatti, questi soggetti hanno comunque accesso a strumenti di tutela anche costituzionale della propria posizione dinanzi “ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale” (punto 4 del *considerato in diritto* della sentenza qui in commento). Uno degli intervenienti aveva prospettato una differenziazione – per il vero già prospettata in dottrina – fra intervento *ad adiuvandum*, per il quale effettivamente un decisione contraria della Corte costituzionale in via principale potrebbe essere compensata dal ricorso ad una diversa sede giurisdizionale, ed intervento *ad opponendum* finalizzato al mantenimento della norma impugnata, in relazione al quale l'eventuale accoglimento della questione precluderebbe qualsiasi forma di tutela successiva. Sul punto, la Corte ha tassativamente escluso che la diversa finalità dell'intervento possa avere riflessi di sorta sulla sua ammissibilità, confermando quindi che il

Non è questa la sede per ripercorrere il complesso dibattito che si è andato sviluppando negli ultimi anni sugli OGM sia in sede scientifica<sup>3</sup> che in sede giuridica, ma non si può omettere di ricordare come la regolamentazione comunitaria degli OGM – molto intensa anche sotto il profilo quantitativo - ha dato luogo a rilevanti contrasti fra Unione e paesi più o meno “aperti” all’introduzione delle biotecnologie in agricoltura, sfociati addirittura in una moratoria di fatto sull’uso di OGM fino all’approvazione della nuova direttiva (direttiva 2001/18/CE) e, più di recente, all’apertura di numerose procedure di infrazione contro Stati membri che hanno omesso di dare attuazione a tale direttiva.

Le questioni controverse sullo sfondo del complesso reticolo normativo comunitario, interno ed infranazionale che presidia la materia attengono ovviamente agli effetti dell’introduzione di OGM sull’ecosistema (in particolare sull’ambiente agricolo) e sulla salute umana e animale. Come è noto, sul punto non risulta essersi formata una *opinio communis* della comunità scientifica in ordine alle ripercussioni dell’introduzione degli OGM; d’altra parte vi sono numerosi imprenditori interessati a tale introduzione, e che in vista di quella hanno effettuato ed effettuano cospicui investimenti nella ricerca genetica, così come sussiste altresì un interesse scientifico per lo studio delle modificazioni genetiche e degli organismi derivanti da tali modificazioni, non necessariamente ancorato ad applicazioni commerciali. Sul versante del diritto costituzionale (a livello sia comunitario che interno, e sia per il legislatore che per il giudice costituzionale) si pone quindi soprattutto il problema di effettuare un bilanciamento fra il legittimo interesse delle imprese biotecnologiche ad esercitare liberamente la produzione ed il commercio dei propri prodotti, così come l’interesse degli studiosi alla ricerca in questi settori, ed un contesto scientifico che non è riuscito a dare degli OGM un definitivo giudizio di “*neutralità*” rispetto al parametro della tutela dei valori costituzionali della salute e dell’integrità dell’ecosistema. Si tratta dunque di un bilanciamento fra un interesse costituzionalmente protetto attuale ed un altro diritto costituzionale fondamentale la cui lesione è ipotetica e dunque incerta nell’*an*, nel *quantum* e nel *quando* (ma la cui eventuale lesione potrebbe avere conseguenze molto gravi, anche con riferimento alle future

---

giudizio in via incidentale deve restare limitato alle parti ricorrente e resistente, non potendo emergere la figura del controinteressato. Per una critica all’impostazione della Corte, si veda E. GIANFRANCESCO, *L’intervento delle regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d’azione*, in A. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, Giappichelli, Torino, 225 e ss.

<sup>3</sup> Solo a titolo esemplificativo, si vedano le diversissime opinioni espresse nei saggi contenuti in J. P. BERLAN (a cura di), *La guerra al vivente. Organismi geneticamente modificati e altre mistificazioni scientifiche*, Bollati Boringhieri, Torino, 2001 (in particolare J.-P. BERLAN, *La genetica agricola: centocinquanta’anni di mistificazione*, 15 e ss. e M. HANSEN, *Salute pubblica, ambiente e alimenti transgenici*, 69 e ss.) ed in F. SALA, *Gli ogm sono davvero pericolosi?*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

generazioni); un bilanciamento complesso, dunque, e che difficilmente potrebbe dare luogo ad un giudizio di assoluta prevalenza di un interesse rispetto all'altro.

Il legislatore comunitario ha effettuato questo bilanciamento, i cui esiti – di carattere prevalentemente *procedurale* - possono trarsi da un'analisi delle diverse disposizioni dedicate all'argomento<sup>4</sup>. Molto sinteticamente (nell'ottica dell'inquadramento della pronuncia della Corte costituzionale), l'approccio comunitario risulta basato da un lato sull'applicazione del principio di precauzione<sup>5</sup>, e dall'altro su di un meccanismo di tutela preventiva “*caso per caso*”: sperimentazione, immissione in commercio ed uso di OGM sono condizionati all'esperimento di procedure di autorizzazione sia a livello statale che a livello comunitario, nell'ambito delle quali viene effettuata una istruttoria preventiva in ordine (anche) ai profili scientifici di potenziale rischio per la salute e per l'ecosistema del prodotto e del relativo processo produttivo, con una sorta di inversione dell'onere della prova a carico del soggetto interessato all'immissione. Una volta che il *test* ha avuto l'esito di negare la sussistenza del rischio, però, la legittimità dell'introduzione del singolo OGM non è più revocabile in dubbio se non attraverso la produzione di una “prova contraria” scientifica idonea ad attivare le previste “clausole di salvaguardia”<sup>6</sup>, le quali a loro volta operano “*caso per caso*”<sup>7</sup>. Il diritto comunitario, quindi, esige che non venga formulato un giudizio generale sugli OGM, positivo o negativo che sia, ma prevede che oggetto della verifica comunitaria, nelle sue varie forme, sia ciascun singolo OGM, o ciascun singolo prodotto che contenga OGM: in linea di principio, risulterebbe dunque preclusa una totale chiusura “orizzontale” ed indifferenziata riguardo a *tutti* gli OGM.

Effettuato il bilanciamento da parte del legislatore comunitario, ed appurato che tale bilanciamento richiede una valutazione caso per caso dei singoli OGM, gli Stati possono

---

<sup>4</sup> Si vedano in particolare, e senza pretese di completezza, la direttiva 90/219/CEE del 23 aprile 1990 e la direttiva 90/220/CEE del 23 aprile 1990, più volte modificata e poi sostituita dalla direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001, il regolamento 287/97/CE sui nuovi prodotti ed i nuovi ingredienti alimentari, il regolamento 1829/2003/CE del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati.

<sup>5</sup> Alla stregua di questo principio, le scelte politiche devono essere orientate verso l'adozione di “*cautele adeguate in relazione al livello di rischio ritenuto giuridicamente accettabile, quando le conoscenze scientifiche non consentono di escludere, ma nemmeno provano, il carattere dannoso per l'ambiente o per la salute di un'attività per altri versi vantaggiosa*” (A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, 10-11).

<sup>6</sup> Si tratta delle clausole, previste in ciascuna fonte comunitaria sulla materia, che consentono agli Stati di limitare o vietare l'uso di prodotti OGM sul proprio territorio nel caso in cui, sulla base di nuove o ulteriori informazioni scientifiche, o di una nuova valutazione di conoscenze scientifiche già note, emerga la fondata convinzione dell'esistenza di una situazione di rischio per la salute o l'ecosistema. Così, ad esempio l'art. 23 della direttiva 2001/18/CE, che prevede altresì una tempestiva pronuncia comunitaria sulle misure nazionali di salvaguardia (si tratta di una delle disposizioni la cui violazione da parte delle leggi regionali è stata invocata nel giudizio conclusosi con la sentenza in commento).

regolare la materia, eventualmente anche in senso più rigoroso, ma sempre in una linea di continuità e di compatibilità con il diritto comunitario; le misure nazionali, infatti, e non possono comunque costituire *ex art. 30 e 95 TCE* un “*mezzo di discriminazione arbitraria*” o una “*restrizione dissimulata del commercio*” fra Stati membri o un “*ostacolo al funzionamento del mercato interno*”. La discrezionalità del legislatore nazionale è dunque limitata ed iscritta in un quadro in cui alcune linee generali della disciplina comunitaria non possono essere superate se non provvisoriamente, con riferimento ad OGM determinati, nel rispetto del principio di proporzionalità ed assumendosi l’onere della rigorosa prova della esistenza di nuove acquisizioni scientifiche (o nuove valutazioni) che inducano all’adozione di una misura restrittiva.

2. Le disposizioni delle leggi regionali della Puglia e delle Marche impugnate dallo Stato riguardavano sostanzialmente il divieto generalizzato, sul territorio delle rispettive regioni, di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati<sup>8</sup>. Secondo l’impugnativa, tale divieto assoluto sarebbe in contrasto con gli artt. 22 e 23 della direttiva 2001/18/CE e con l’art. 25 del D. lgs. 224 del 2003, con il quale la direttiva è stata attuata in Italia. Il divieto regionale, infatti, sarebbe in contrasto con il principio di libera circolazione degli OGM di cui al citato art. 22, ed inoltre violerebbe il principio secondo il quale qualsiasi restrizione alla circolazione di OGM autorizzati deve essere basata sul ricorso alla “*clausola di salvaguardia*”: ogni restrizione, cioè, dovrebbe essere basata sulla acquisizione di nuove conoscenze scientifiche (o nuove valutazioni di conoscenze già acquisite) e dovrebbe essere preventivamente segnalata alla Commissione dall’autorità (statale) competente. La violazione riguarderebbe dunque l’art. 117 comma 1 Cost., alla stregua del quale la legge regionale, così come quella statale, è subordinata al rispetto del diritto comunitario, nonché l’art. 117 comma

---

<sup>7</sup> Fatta eccezione ovviamente per la clausola di salvaguardia generale di cui all’art. 95 TCE

<sup>8</sup> Si tratta dell’art. 2 della legge regionale Marche n. 51 del 2004 e dell’art. 2 della legge regionale Puglia n. 26 del 2003. Anche altre leggi regionali – curiosamente a suo tempo non impugnate dal governo – recano disposizioni analoghe o addirittura identiche: si pensi alla legge regionale Toscana n. 53 del 2000, che ha stabilito un generalizzato divieto sul territorio regionale di coltivazione e di produzione di “*specie che contengano la presenza di organismi geneticamente modificati*”, o all’art. 79 della legge finanziaria regionale 2004 del Lazio che prevede un divieto generale di coltivazione di OGM su tutto il territorio regionale “*nelle more della definizione di protocolli e normative per la valutazione dell’impatto degli OGM sul sistema agricolo*”. Vi sono poi leggi regionali che, pur non stabilendo divieti assoluti di coltivazione, prevedono misure di forte disincentivazione dell’agricoltura transgenica, consistenti principalmente nel divieto di coltivazione in particolari aree (legge Abruzzo n. 6 del 2001), in azioni volte ad orientare il consumatore all’utilizzo di prodotti alimentari non geneticamente modificati (legge Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2000), nell’esclusione dai finanziamenti regionali di tutte le aziende che utilizzino qualsiasi OGM e nella esclusione degli alimenti OGM dalla somministrazione nell’ambito della ristorazione collettiva (legge Umbria n. 21 del 2001).

2 lett. s) Cost., avendo le leggi regionali invaso la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Le difese regionali hanno avuto ad oggetto sostanzialmente due aspetti: (a) la non riconducibilità della materia regolata dalle leggi impugnate alla competenza esclusiva statale in punto di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e comunque la possibilità di regolamentare in modo più rigoroso a livello regionale i profili ambientali, (b) la assenza di qualsiasi violazione della normativa comunitaria, in quanto la norma interposta invocata dalla difesa erariale avrebbe avuto ad oggetto esclusivamente il “divieto di vietare” la immissione in commercio di OGM, ma non invece la possibilità di vietare l'uso di OGM in agricoltura.

**3.** La decisione della Corte non entra nel merito della vicenda, e si limita ad una pronuncia di inammissibilità della questione per una “*evidente*” erronea individuazione delle norme interposte alla luce delle quali dovrebbe essere valutata la violazione dell'art. 117 Cost. sotto i due diversi profili invocati nelle impugnative. Secondo la Corte, infatti, sia l'art. 22 che l'art. 23 della direttiva 2001/18/CE, così come l'art. 25 del D. Lgs. 224 del 2003 avrebbero ad oggetto unicamente l'immissione in commercio di OGM stabilendo un divieto di limitazioni se non mediante il già citato meccanismo “*di salvaguardia*”, mentre le disposizioni regionali impugnate “*si riferiscono soltanto alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali non geneticamente modificati*”<sup>9</sup>, vietandoli, ma non interponendo ostacoli alla loro immissione in commercio.

La pronuncia della Corte è certamente condivisibile, soprattutto se si ha riguardo alla circostanza per cui la Corte è necessariamente tenuta a giudicare le questioni di costituzionalità sottoposte esclusivamente sulla base del parametro invocato ed eventualmente della norma interposta asseritamente violata: sembra di poter dire che vi sia stata una certa superficialità nell'individuazione dei parametri e delle norme interposte. In questo contesto, la Corte sembra peraltro avere particolarmente valorizzato il dato prettamente testuale che include l'art. 22 (divieto di impedire la libera circolazione) e l'art. 23 (casi in cui può essere limitato l'uso di OGM) nella sezione della direttiva 2001/18/CE dedicata alla “*immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti*”<sup>10</sup>: sotto questo profilo, dunque, una disciplina regionale che non impedisca il *commercio* di OGM o di prodotti che ne contengano, ma si limiti a vietarne la *coltivazione*, dovrebbe essere considerata legittima.

---

<sup>9</sup> Punto 6 del *considerato in diritto*.

L'unica incertezza, in questo *iter* decisionale articolato su di una interpretazione rigorosamente letterale della disciplina comunitaria invocata, potrebbe riguardare il riferimento – nell'art. 23 della direttiva 2001/18/CE – non solo alla *vendita* di OGM (e quindi all'immissione in commercio), ma anche al relativo *uso*: non sono ammissibili misure unilaterali che limitino la vendita e l'*uso* di OGM autorizzati, se non dopo l'acquisizione di nuove evidenze scientifiche ed a seguito di un procedimento che coinvolge anche le istituzioni comunitarie (che a suo tempo avevano autorizzato gli OGM in questione). Il legislatore comunitario ha voluto distinguere la vendita dall'uso (per cui quest'ultima attività deve necessariamente distinguersi dal commercio), e sembra difficile negare che fra gli usi degli OGM che non possono essere limitati se non con tali incisive cautele, rientri la coltivazione dei medesimi. Anzi, per quanto concerne ad esempio le sementi OGM (che sono certamente ricomprese nel raggio d'azione della disposizione) il principale uso possibile sembra essere proprio la relativa coltivazione: ed infatti l'autorizzazione al commercio della varietà di sementi transgeniche che hanno fino ad oggi superato il vaglio comunitario comprende fra gli impieghi quello della relativa coltivazione. Una volta che l'agricoltore pugliese o marchigiano abbia acquistato sementi OGM – cosa che la sua legislazione gli consente di fare, come accertato anche dalla Corte costituzionale – sembra che egli subisca però una decisiva limitazione relativa all'*uso* di tali prodotti, non potendo procedere alla relativa semina, senza che tale limitazione derivi dalla attivazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 della direttiva.

4. Sotto un diverso profilo, la sentenza n. 150 del 2005 – pur nella sua sostanziale laconicità dovuta alla opzione per l'inammissibilità delle questioni di legittimità proposte - stimola una riflessione “a prima lettura” in ordine alla effettiva adeguatezza del controllo di costituzionalità in via principale, per come esso è oggi strutturato in Italia, ad assicurare il rispetto della disciplina comunitaria da parte della legge (regionale o statale) secondo il principio oggi espressamente codificato nel primo comma dell'art. 117 Cost., e ciò con particolare riferimento proprio al principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato e della possibilità della Corte di giudicare solo con riferimento ai parametri ed alle norme interposte di volta in volta invocati dal soggetto impugnante.

---

<sup>10</sup> La sezione della direttiva dedicata invece alla “*emissione deliberata di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio*” (artt. 5 – 11) non prevede una disposizione esplicita di limitazione alla libera circolazione.

L'occasione per questa riflessione la fornisce una recente decisione della Commissione avente ad oggetto una legge dell'Austria Superiore che prevedeva una misura infranzionale pressoché identica a quelle regionali della Puglia e delle Marche oggetto del giudizio della Corte costituzionale<sup>11</sup>. In tale decisione la Commissione – tenendo come parametro l'intera direttiva 2001/18/CE ed in particolare proprio l'art. 22 sottoposto anche all'esame della Corte costituzionale - ha radicalmente escluso la compatibilità con il diritto comunitario di misure nazionali anche di livello sub statale, ed anche provvisorie, aventi ad oggetto un divieto di coltivazione “orizzontale” esteso a tutti gli OGM, ivi compresi quelli già autorizzati dagli organi dell'Unione, a meno che lo Stato non acceda ad una clausola di salvaguardia<sup>12</sup>, ed in quel caso riesca a raggiungere una convincente prova scientifica contraria alla libertà di commercio e di impiego. La decisione della Commissione sembra d'altra parte trovare fondamento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, che pure non ha ancora esaminato casi esattamente in termini<sup>13</sup>.

Emerge dunque una evidente differenza di giudizio e di interpretazione della direttiva da parte della Corte costituzionale e della Commissione: mentre la prima resta ancorata al dato letterale delle disposizioni invocate dal governo in sede di impugnazione, verificando che le leggi regionali impuginate non contrastano con esse, la Commissione si spinge invece ad una lettura più sistematica della disciplina comunitaria vigente, giungendo a stabilire che un divieto di coltivazione non supportato da un giustificato ricorso alle clausole di salvaguardia implica la violazione della direttiva nel suo complesso – in particolare del principio generale desumibile da tutta la direttiva secondo il quale la valutazione degli OGM deve essere fatta “*caso per caso*” e non in via generale - e si risolve in una surrettizia limitazione della libertà di circolazione prevista proprio dall'art. 22 sulla libertà di circolazione. Alla Corte

---

<sup>11</sup> Decisione 2003/653 della Commissione del 2 settembre 2003 relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell'Austria Superiore, in G.U.Un.E. L 230/34 del 16 settembre 2003. Sulla decisione S. POLI, *Legislazioni anti-OGM degli Stati membri e mercato interno: il caso austriaco*, in *Dir. Un. Eur.*, 2004, 365 e ss. Il progetto di legge dell'Austria Superiore era addirittura meno restrittivo rispetto alle leggi di Puglia e Marche perché prevedeva una limitazione temporale (tre anni) del divieto di coltivazione di OGM.

<sup>12</sup> Quella generale di cui all'art. 95 TCE o quella specifica e accessibile “*caso per caso*” dell'art. 23 della direttiva 2001/18/CE.

<sup>13</sup> La stessa *ratio* ha animato la notissima sentenza *Monsanto*, (sentenza 9 ottobre 2003 in causa C-236/01), che ha visto sconfitta proprio una decisione italiana particolarmente rigorosa, avente ad oggetto un divieto di circolazione degli OGM (sulla vicenda, che non può essere qui ripercorsa, si veda L. MARINI, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 2004, soprattutto 71 e ss.). L'obiettivo del giudice comunitario, nella giurisprudenza *Monsanto*, è al tempo stesso quello di impedire restrizioni commerciali camuffate da applicazioni del principio di precauzione, e quello di consentire comunque agli stati la possibilità di attivare le cautele opportune e giustificate da effettive evidenze scientifiche.

costituzionale è ovviamente precluso un simile raggio di interpretazione del diritto comunitario: i vincoli al rispetto dei “*limiti dell’impugnazione*” ex art. 27 della legge 87 del 1953, specialmente nel giudizio in via principale (che può essere attivato solo entro termini tassativi) implicano che la Corte non possa effettuare un giudizio complessivo sulla conformità della legge regionale al diritto comunitario, e che quindi sia ben possibile l’entrata in vigore di leggi regionali di difficile compatibilità con l’ordinamento sopranazionale<sup>14</sup>.

Come è noto, la Corte costituzionale ha inaugurato con le sentenze n. 384 del 1994 (solo per le delibere legislative regionali, all’epoca sottoposte all’impugnativa preventiva) e n. 94 del 1995 (per tutte le leggi, a prescindere dal regime d’impugnazione) una giurisprudenza ai sensi della quale essa si è attribuita il ruolo di garantire, nell’ambito del giudizio in via principale “*l’esigenza di assicurare l’immediata ed uniforme efficacia del diritto comunitario*” sul territorio nazionale, e di evitare così “sul nascere” l’introduzione di norme statali o regionali contrastanti con il diritto comunitario<sup>15</sup>. Naturalmente l’ampiezza di questo ruolo di “*igiene*” dell’ordinamento nazionale da norme anticomunitarie è dipesa fin dall’inizio dall’attivazione dei titolari del potere d’impugnazione<sup>16</sup>, ma ha trovato certo un potenziamento con la riforma del Titolo V in generale (che ha considerevolmente aumentato il contenzioso costituzionale in via d’azione) ed in particolare – quantomeno sotto il profilo della “*linearità*” del parametro costituzionale – con l’introduzione del nuovo primo comma dell’art. 117 Cost., che ha formalmente posto come limite alla potestà legislativa statale e regionale il rispetto dell’ordinamento comunitario<sup>17</sup>.

Una lettura rigida della questione di legittimità sottoposta all’esame della Corte, connessa alla necessaria minore domestichezza della giurisdizione costituzionale nazionale nell’utilizzazione di parametri e strumenti tipici della giurisprudenza della Corte di

---

<sup>14</sup> Naturalmente questa lesione potrebbe essere attenuata nel caso in cui la Corte interpretasse in termini meno rigorosi il limite dell’impugnazione. Sui casi di “forzatura” del principio di stretta corrispondenza fra chiesto e pronunciato, si veda sinteticamente A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, III ed. Giappichelli, Torino, 2004, 201, e dottrina *ivi* citata.

<sup>15</sup> Su cui, fra i molti e sinteticamente, M. CARTABIA – J.H.H. WEILER, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2000, 184-185, e A. CELOTTO, *L’efficacia delle fonti comunitarie nell’ordinamento italiano. Normativa, giurisprudenza e prassi*, Utet, Torino, 2003, 205 e ss.

<sup>16</sup> Si è già segnalato, ad esempio, che altre leggi regionali analoghe a quelle impugnate nel giudizio definito con la sentenza in commento non sono state oggetto di impugnazione.

<sup>17</sup> Così P. CAVALIERI, *Articolo 1*, in P. CAVALIERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 8-9, L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, 116 e ss., e dottrina *ivi* citata.

Giustizia<sup>18</sup>, possono dunque accentuare una certa difficoltà della giurisprudenza costituzionale a sindacare con efficacia l'adeguatezza delle disposizioni nazionali impugnate in via d'azione al diritto comunitario, e creare una possibile significativa lesione dell'interesse alla certezza del diritto e dell'interesse a che non vengano comunque introdotte nell'ordinamento norme che non potrebbero resistere al giudizio degli organi comunitari (qualora ad esso sottoposte) né verosimilmente a quello dei giudici comuni in sede di eventuale disapplicazione. Nel caso di specie - visto l'orientamento della Commissione e della Corte di Giustizia basato su di un'interpretazione sistematica della direttiva e del diritto comunitario vigente in materia e vista la tendenza a considerare le misure implicanti il divieto di uso degli OGM come misure sostanzialmente restrittive della libertà di circolazione - non potrebbero dunque essere esclusi un ricorso alla Corte di Giustizia da parte della Commissione o di un altro Stato membro *ex art. 95 comma 9 del Trattato CE* o una nuova impugnazione delle leggi regionali (ovviamente anche di quelle analoghe di regioni diverse) davanti alla Corte costituzionale stavolta in via incidentale, se non addirittura la disapplicazione, trattandosi di norme comunitarie certamente dotate di effetti diretti.

5. La sentenza n. 150 del 2005 lascia ovviamente molti problemi aperti, alcuni esplicitamente.

La pronuncia di inammissibilità delle questioni sollevate, infatti, ha impedito alla Corte di addentrarsi ad esempio nell'esame del riparto della potestà legislativa fra Stato e regioni in materia di OGM. Come anticipato, il profilo invocato dal governo in sede di impugnazione era anche quello di una asserita invasione da parte delle leggi regionali di Puglia e Marche della materia statale esclusiva inerente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La Corte "assorbe" questo motivo nella declaratoria di inammissibilità in quanto la ricostruzione della difesa erariale lo declinava solo con riguardo ai poteri esercitati dal Ministero dell'ambiente nell'attivazione della clausola di salvaguardia (*ex art. 35 D. Lgs. 224 del 2003*) che la Corte considera, come si è visto, estranea al campo di applicazione delle norme impuginate. Rimane quindi impregiudicato il delicato problema dei rispettivi rapporti fra legge statale e legge regionale, in un contesto in cui effettivamente si trovano ad essere regolamentati contestualmente profili di carattere prettamente agricolo<sup>19</sup> e profili di indubbia valenza

---

<sup>18</sup> Si pensi, con riferimento al caso che ha dato luogo alla sentenza n. 150 del 2005, al possibile riferimento alla copiosa giurisprudenza comunitaria in materia di "*misure equivalenti*" alle misure restrittive alla libertà di circolazione delle merci, su cui per tutti G. TESAURO, *Diritto comunitario*, II ed., Cedam, Padova, 2001, 358 e ss.

<sup>19</sup> La difesa della regione Marche ha significativamente valorizzato il profilo "agricolo" della materia, cercando nella giurisprudenza costituzionale più o meno recente un qualche ambito la cui riconduzione alla materia "agricoltura" – senza dubbio materia residuale regionale – sia certa: tale materia, infatti, sembra tendente più di altre ad essere oggetto di ritagli incisivi in favore di materie di competenza statale. L'esiguo riferimento

protettiva dell'ambiente e della salute. Sembra difficile negare che questa degli OGM, in cui sembrano sussistere contestualmente titoli competenziali diversi, sia una materia in cui potrebbero essere ravvisate quelle “*istanze unitarie*”<sup>20</sup> la cui ricorrenza comporta l'attivazione dei meccanismi che la Corte costituzionale ha individuato quando si trovino ad operare contestualmente livelli di governo differenti chiamati ad integrarsi l'un l'altro sulla base del principio di sussidiarietà (anche sul piano legislativo, come confermato dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale)<sup>21</sup>. In questo contesto non può escludersi che – come la giurisprudenza costituzionale ha confermato – vi sia uno spazio in cui la legge regionale possa imporre una tutela ambientale o sanitaria più intensa<sup>22</sup>, ma ovviamente nel quadro di quanto consentito dal diritto comunitario.

Altro tema impregiudicato – strettamente collegato col precedente - è quello dell'effetto sulle leggi regionali in materia di OGM dell'entrata in vigore del Decreto-legge sulla coesistenza fra le forme di agricoltura, dichiaratamente attuativo di una raccomandazione comunitaria<sup>23</sup>. Per quello che qui interessa, tale decreto legge da un lato pone il principio generale di necessaria coesistenza alla stregua del quale nessuna forma di agricoltura può essere vietata, e dall'altro stabilisce gli *steps* procedurali per la elaborazione di una disciplina-quadro statale (curiosamente di livello “*non regolamentare*”), nel rispetto della quale saranno poi posti in essere i piani regionali di coesistenza fra forme di agricoltura; fino all'entrata in vigore di questi piani<sup>24</sup>, il decreto legge stabilisce una nuova moratoria generalizzata per la coltivazione di OGM in tutto il territorio nazionale. Sul punto sembrano porsi due problemi:

---

giurisprudenziale (sent. n. 12 del 2004) secondo il quale “*il nocciolo duro della materia agricoltura [...] ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione*” appare peraltro in una certa misura tautologico e non sembra aiutare molto l'interprete che cerchi un chiaro discrimine fra aree di competenza statale e regionale.

<sup>20</sup> Cfr., fra le prime, Corte cost. sent. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004

<sup>21</sup> Su tali dinamiche si veda P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, 381 e ss. Deve peraltro verificarsi se le modalità con cui il legislatore interviene nella materia rispondono effettivamente a criteri di adeguatezza, proporzionalità e di ragionevolezza, e se sono previste istanze di coordinamento fra Stato e regioni che legittimano una “*attrazione*” allo Stato di competenze legislative che – in una lettura rigida del riparto del nuovo art. 117 Cost. – dovrebbero essergli precluse.

<sup>22</sup> Potrebbe cioè applicazione il meccanismo del “*valore-ambiente*” teorizzato dalla Corte costituzionale, peraltro sulla base di una più risalente giurisprudenza, a partire dalla nota sentenza n. 407 del 2002 (sulla quale si veda, fra gli altri, M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 318 e ss.).

<sup>23</sup> Si tratta del D.L. 479 del 2004, convertito con incisive modificazioni nella legge n. 5 del 2005, adottato anche in esecuzione della raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003. Sulla nuova disciplina italiana della coesistenza, volendo, P. MILAZZO, *Alcune questioni di interesse costituzionale in materia di organismi geneticamente modificati in agricoltura (a proposito del decreto-legge n. 479 del 2004 sulla coesistenza tra le forme di agricoltura)*, in corso di pubblicazione.

<sup>24</sup> È dubbio se la moratoria sia “*cedevole*”, cioè venga meno regione per regione al momento dell'approvazione dei singoli piani regionali, o si debba attendere l'approvazione di tutti i piani regionali per la sua cessazione.

(a) in primo luogo un problema di competenza dello Stato a porre in essere una disciplina quadro sulla coesistenza fra tipologie di agricoltura, dato che la stessa raccomandazione del 2003 limita la propria portata ai profili strettamente tecnico-agricoli e dichiara espressamente che i pur connessi profili di tutela della salute umana e dell'ecosistema sono oggetto di disciplina di altre fonti comunitarie: si tratterebbe quindi di un intervento statale (per di più effettuato con un decreto-legge i cui presupposti d'urgenza sono davvero esigui) in materia di agricoltura, e quindi in materia residuale regionale. Anche in questo caso, però, non può escludersi che nella medesima materia possano rinvenirsi titoli competenziali statali (si pensi, ad esempio, alla tutela della concorrenza) in ragione dei quali si debba di nuovo ricorrere al principio di sussidiarietà nell'accezione accolta dalla recente giurisprudenza costituzionale..

(b) in secondo luogo il problema dei rapporti fra nuova disciplina statale sulla coesistenza e misure già previste nelle leggi regionali. Per quanto concerne le misure di divieto generalizzato, analoghe a quelle contenute nelle leggi regionali impugnate dal governo, 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; ma la nuova moratoria statale diminuisce di molto la portata di tale perdita di efficacia. Il decreto-legge non sembra invece avere effetti diretti sulle ulteriori misure di coesistenza, diverse dal divieto generalizzato, che alcune regioni avevano già adottato con legge. In linea di principio, tali disposizioni dovrebbero continuare ad applicarsi fino all'adozione del piano regionale sulla coesistenza, e non dovrebbero comportare problemi di tutela differenziata dei diritti fondamentali, in quanto le misure di coesistenza vere e proprie non sono considerate dalla Commissione come misure finalizzate alla tutela della salute o dell'ambiente, ma solo dei profili squisitamente economici ed agricoli.

---

Appare significativo osservare come il termine per l'adozione dei piani regionali, originariamente fissato dal decreto-legge, sia stato eliminato in sede di conversione, e poi reintrodotta - ad un diverso livello - con un accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-regioni.