



**LA DISCIPLINA DEGLI OGM A METÀ TRA «TUTELA
DELL'AMBIENTE» E «AGRICOLTURA», OVVERO DELLA
PROBLEMATICIA "COESISTENZA" DI COMPETENZE LEGISLATIVE
STATALI E REGIONALI**

(NOTA A CORTE COST. SENT. N. 116 DEL 2006)

di

Matteo Motroni

(Dottorando di Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa)

20 settembre 2006

1. Considerazioni introduttive

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 116 del 2006, è entrata nel merito della questione riguardante la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di organismi geneticamente modificati (OGM).

La pronuncia si inserisce all'interno di un quadro giuridico estremamente incerto, caratterizzato dalla sovrapposizione di impianti normativi confliggenti. Infatti, pur nella vigenza del decreto legislativo n. 224 del 2003 (di attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati), che introduceva il c.d. principio di coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e transgeniche, molte Regioni avevano adottato normative autonome, per lo più miranti ad introdurre all'interno dei rispettivi territori veri e propri divieti di coltivazione di OGM¹. Su tutte ricordiamo la legge reg. Puglia n. 26 del 2003 e la legge reg. Marche n. 5 del 2004 (entrambe impugnate dal Governo), che hanno dato luogo al giudizio conclusosi con la nota sentenza n. 150 del 2005.

¹ Per un'attenta disamina delle tendenze della legislazione regionale in materia di OGM, cfr. P. PASSAGLIA, *La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina degli organismi geneticamente modificati – Un presente incerto, un futuro da definire*, in *federalismi.it*, n. 15/2005, 6 e ss.

In tale occasione la Corte Costituzionale non giungeva però ad affrontare la questione nel merito. Il ricorso governativo veniva infatti “sanzionato” con una sentenza di inammissibilità, a causa di una erronea individuazione delle norme interposte che avrebbero dovuto dimostrare l’illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. La pronuncia, al di là delle complesse argomentazioni svolte, lasciava dunque campo aperto alle disposizioni regionali contenenti divieti di coltivazione di OGM, e non risolveva il problema della distribuzione delle competenze.

È in questo contesto che va letta l’approvazione, da parte del Governo, del decreto legge n. 279 del 2004 (convertito con la legge n. 5 del 2005), successivamente impugnato dalla Regione Marche ed oggetto del giudizio conclusosi con la sentenza in esame. La normativa impugnata, esplicitamente adottata in attuazione della raccomandazione 2003/556/CE, recepiva il principio (di derivazione comunitaria) di coesistenza tra le colture transgeniche, convenzionali e biologiche, successivamente articolandolo in regole più specifiche. In particolare, il potere di adottare le “misure di coesistenza” (necessarie per dare attuazione al principio) veniva demandato al Ministro per le politiche agricole e forestali, che avrebbe dovuto provvedere mediante un decreto di natura non regolamentare, adottato d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Le competenze regionali in materia di OGM sarebbero dunque rimaste confinate al livello dell’esercizio delle funzioni amministrative, e si sarebbero concretizzate nel (solo) potere-dovere di adottare i “piani di coesistenza” (destinati a contenere semplici regole tecniche nel rispetto del contenuto del decreto ministeriale e delle “misure di coesistenza” in esso contenute).

2. Il caso di specie

La Regione Marche, con ricorso notificato il 22 marzo 2005, denunciava l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3, 4, 6, 7 e 8 del decreto legge n. 279 del 2004 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5 del 2005. Le questioni sollevate apparivano subito tali da “coinvolgere l’intero impianto della normativa”², mettendo dunque in gioco l’affermazione stessa del principio di coesistenza tra le diverse colture, o meglio la competenza statale ad affermare tale principio come limite

² Così P. PASSAGLIA, *La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina degli organismi geneticamente modificati – Un presente incerto, un futuro da definire*, cit., 21.

inderogabile opponibile ad ogni diversa disciplina regionale. La Regione ricorrente sosteneva infatti che la disciplina adottata dallo Stato avrebbe avuto l'effetto di impedire alla legge regionale di disciplinare, secondo i principi della prevenzione e della precauzione, materie rientranti nel proprio ambito competenziale (come la tutela della salute umana, animale e vegetale); tale preclusione, in particolare, avrebbe impedito alla legge regionale di individuare criteri di esclusione delle colture transgeniche, in considerazione delle particolari condizioni del territorio regionale. La Regione denunciava inoltre la violazione dell'art. 117, comma 4°, della Costituzione: lo Stato avrebbe infatti invaso la sfera di potestà legislativa residuale della Regione in materia di «agricoltura». Il ricorso regionale conteneva altresì ulteriori censure che, in questa sede, non saranno oggetto di approfondimento: alcune di queste venivano infatti respinte dalla Corte con riferimenti a propri consolidati (ancorché criticati) precedenti³; altre (come la denunciata violazione dell'art. 117, comma 5°) rimangono di fatto assorbite nel più ampio percorso argomentativo che la Corte stessa articola attorno alla questione della delimitazione delle sfere di competenza rispettivamente riconducibili alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e all'«agricoltura»⁴.

3. La motivazione della sentenza

La Corte costituzionale ha accolto solo parzialmente il ricorso proposto dalla Regione Marche, respingendo la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 1 e 2 del decreto legge impugnato ed accogliendo invece le altre. In particolare la Corte ha ritenuto legittima la scelta del legislatore statale di garantire l'osservanza (su tutto il territorio nazionale) del c.d. principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e

³ E' il caso della denunciata violazione dell'art. 77 Cost. per palese carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza; la Corte ritiene però legittimo l'utilizzo del decreto legge ravvisando l'urgenza nella "necessità di superare con immediatezza la situazione prodotta dalla vigenza di diverse leggi regionali che prescrivevano, in termini più o meno rigorosi, il divieto di impiego, ovvero l'obbligo di attenersi a particolari limitazioni di impiego, degli OGM autorizzati dalla Comunità Europea", e nell'esigenza di adottare "un testo normativo che eliminasse o riducesse una situazione di evidente contrasto con il diritto comunitario, e consentisse di avviare, pur nel doveroso rispetto delle competenze regionali, un procedimento di attuazione del principio di coesistenza fra le colture, con la celerità imposta dall'imminente approvvigionamento delle sementi per la prossima campagna di semina" (punto 5 del Considerato in diritto). In tale passaggio peraltro già si può intravedere l'esito ultimo della pronuncia, laddove la Corte afferma l'infondatezza della censura, "anche a volerla considerare ammissibile in quanto intesa a far valere in via indiretta una lesione delle competenze regionali".

⁴ E il caso della denunciata violazione dell'art. 117, comma 5°: lo Stato avrebbe infatti preteso di dare attuazione alla normativa comunitaria al di fuori delle competenze attribuite in via esclusiva dall'art. 117, comma 1°.

convenzionali, riconducendo tale normativa all'interno degli ambiti materiali riferiti alla «tutela dell'ambiente» ed alla «tutela della salute» (punto 5 del *Considerato in diritto*).

Il processo logico di individuazione delle materie non esaurisce però il quadro argomentativo proposto dalla Corte. Infatti, *“la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture trasgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute”* (punto 6 del *Considerato in diritto*). La legge statale viene quindi *“chiamata ad individuare il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte... .. che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale”*.

L'attrazione delle disposizioni impugnate nell'alveo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, non potendosi risolvere in una semplice opera di delimitazione delle materie, sembra dunque fondarsi su una più ampia configurazione del ruolo della legge statale in funzione delle esigenze di bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti. Infatti, nell'adottare le disposizioni riferite al principio di coesistenza (e nel ribadire la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM preventivamente autorizzati a livello comunitario) il legislatore statale *“ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione)”*.

Dopo aver posto tali premesse la Corte afferma però che *“la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione”* (punto 7 del *Considerato in diritto*), giungendo dunque a dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 6, comma 1 e 7 del decreto legge oggetto di impugnativa; tali disposizioni sono infatti giudicate *“lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo”*.

4. Delimitazione della materia “tutela dell’ambiente”

La sentenza in esame, per quanto riguarda la definizione della materia «tutela dell’ambiente» (così come configurata a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione) si inserisce all’interno di un quadro giurisprudenziale articolato e complesso. Sin dalle prime pronunce, la Corte ha escluso che la «tutela dell’ambiente» (nominalmente attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato) possa essere qualificata come una materia in senso tecnico, preferendo 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 disciplina uniforme sull’intero territorio regionale*”⁵. In un tale contesto la Corte ha spesso ritenuto legittimi interventi normativi regionali che, nel rispetto degli *standards* minimi di tutela imposti dal legislatore statale, contenevano misure di maggior protezione dell’interesse ambientale⁶. Allo stesso tempo, non sono però mancati interventi giurisprudenziali che hanno definito come inderogabili (anche *in melius*) gli *standards* fissati dal legislatore statale, consentendo alla legge regionale di intervenire solamente con discipline di natura localizzativa o territoriale⁷. La pronuncia in esame, nella parte in cui riserva alle Regioni il solo potere di adottare misure localizzative o territoriali, sembra inserirsi nel quadro di questo secondo filone interpretativo. Pur nella difficoltà di classificare e razionalizzare i precedenti⁸, il tratto comune di queste pronunce sembra essere quello delle esigenze del bilanciamento: gli *standards* minimi divengono misure inderogabili di tutela (o *super-standards*⁹) quando la loro composizione interna è frutto di un’opera di bilanciamento tra il “valore” ambiente ed altri interessi costituzionalmente protetti. Viceversa, il potere delle Regioni di adottare misure di maggior protezione si riespande quando gli *standards* fissati dal legislatore statale non sono

⁵ Cfr. sentenza n. 407 del 2002, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁶ Cfr. sentenza n. 182 del 2006, punto 2 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso cfr. le sentenze n. 407 del 2002, n. 214 del 2005 e n. 33 del 2006 (in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti), n. 222 del 2003 (in materia di detenzione di animali esotici), n. 108 del 2005 (in materia di attività di cava).

⁷ In questo senso, cfr. le sentenze n. 307 e 331 del 2003 e la n. 103 del 2006, tutte in materia di inquinamento elettromagnetico.

⁸ La dottrina ha infatti sottolineato che “la distinzione tra la competenza esclusiva statale e la competenza regionale non riposa su linee di demarcazione statiche, ma su una dimensione dinamica del riparto per la cui definizione è decisivo il bilanciamento degli interessi coinvolti nel caso che ha dato origine alla questione”; così M. BETZU, *L’ambiente nella sentenza della Corte Costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 7.

⁹ L’espressione è di G. MANFREDI, *Standard ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territorio*, in *Urbanistica e appalti*, n. 3/2004, 303.

destinati a determinare gli “equilibri ecologici”, ma si limitano a dettare criteri volti a dare una rilevanza “quantitativa” alle linee fondamentali dello sviluppo sostenibile individuate a livello centrale.

Nel caso degli OGM, la fissazione del c.d. principio di coesistenza tra colture trasgeniche, convenzionali e biologiche esprime il necessario bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti come la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, la tutela della salute e la libertà di iniziativa economica dell’imprenditore agricolo; in un tale contesto le istanze di bilanciamento sono necessariamente istanze “forti” o “primarie”, e sono destinate ad incidere sul piano più profondo dell’ambito materiale riconducibile alla “tutela dell’ambiente”: quello della determinazione degli equilibri ecologici.

I termini della questione non mutano se si considera che tale bilanciamento, in realtà, non è opera di una scelta del legislatore statale, ma è rinvenibile direttamente nella normativa comunitaria. La Corte Costituzionale, ricostruendo il quadro normativo comunitario e nazionale in tema di OGM, sottolinea infatti che *“gli aspetti ambientali e sanitari connessi alla coltivazione di OGM sono affrontati e risolti esaustivamente alla luce del regime autorizzatorio disciplinato dalla direttiva 2001/18/CE”* (punto 4.1 del *Considerato in diritto*).

La pronuncia in esame, nonostante il carattere ermetico della motivazione¹⁰, sembra dunque accogliere la tesi della distinzione tra una dimensione “qualitativa” ed una “quantitativa” del concetto stesso di ambiente¹¹; tale distinzione non è fine a se stessa, ma è in grado di fornire gli elementi necessari per comprendere il fondamento stesso del potere regionale di dettare misure di maggior protezione. Le Regioni, nei propri ambiti di competenza, potranno esplicitare tale potere, determinando livelli quantitativi di tutela più rigorosi, ma dovranno rispettare le scelte di fondo e gli equilibri disegnati dal livello superiore (statale o comunitario). In altre parole, le Regioni non potranno mai adottare misure capaci di alterare la “misura qualitativa” del bilanciamento effettuato, intaccando quindi il “grado di primarietà” attribuito dal livello superiore al “valore” ambiente.

¹⁰ La Corte opta infatti per una tecnica motivazionale tutta basata sulla ricostruzione del quadro normativo (interno e comunitario) del settore di disciplina degli OGM. Tale ricostruzione viene anteposta allo svolgimento delle argomentazioni di merito, e pone dunque le premesse metodologiche di lettura dei passaggi successivi. La ricostruzione del quadro normativo non assume dunque un carattere “neutro”, ma ha la funzione di far comprendere la *ratio* degli interventi normativi svolti dai livelli superiori (con particolare attenzione per la normativa comunitaria).

¹¹ Per la tesi che distingue tra una dimensione qualitativa ed una quantitativa all’interno dei profili attinenti alla tutela dell’ambiente, cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, 287. Per la tesi che riconduce l’elemento qualitativo della dimensione giuridica dell’ambiente al “tipo” di disciplina avente per oggetto i beni ambientali, cfr. T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, CEDAM, 1998, 841 e ss.

Il quadro risultante dalla sentenza in esame risulta chiaramente ispirato a tali principi. Le Regioni non possono infatti introdurre divieti di coltivazione di OGM (anzi, la Corte si preoccupa di precisare che il decreto legge n. 279 del 2004 ha determinato l'abrogazione per incompatibilità “*dei divieti e delle limitazioni in tema di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali*”¹²), ma acquistano il potere di disciplinare, con legge, le “norme quadro per la coesistenza”.

Allo Stato spetta dunque la determinazione degli equilibri di fondo della disciplina ed il bilanciamento tra interessi costituzionali configgenti¹³. Le Regioni potranno invece introdurre normative contenenti le modalità di attuazione dei principi fissati dal livello superiore, dettando quindi una disciplina di carattere “quantitativo”: esse potranno infatti “modulare” l'attuazione del principio di coesistenza tenendo conto delle caratteristiche morfologiche e produttive dei rispettivi territori, ma non potranno intaccare gli “equilibri qualitativi” definiti dalla legge dello Stato¹⁴.

La soluzione appena prospettata, lungi dal proporsi come il semplice risultato di un'opera classificatoria della recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, deve necessariamente conciliarsi con il riconoscimento dell'esistenza di logiche di sussidiarietà verticale tendenzialmente idonee a coinvolgere anche il sistema di distribuzione delle competenze legislative (nelle modalità definite dalla sentenza n. 303 del 2003).

¹² Cfr. punto 6 del *Considerato in diritto*.

¹³ Sul bilanciamento dei valori come tecnica di composizione dei conflitti tra valori costituzionali, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti (Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale)*, Milano, Giuffrè, 1992. In relazione al “valore” ambiente, cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005, 29 e ss., nonché M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 192 e ss., il quale fonda un'utile distinzione tra un bilanciamento “esterno” (che consiste “nella composizione ragionevole dell'interesse alla tutela dell'ambiente con gli altri (diversi) interessi ad esso pariorinati che possono emergere nei singoli casi”) ed un bilanciamento “interno” (il quale riflette la dimensione relazione dell'ambiente e “concerne l'interesse ambientale in quanto tale, prescindendo dal rapporto con altri interessi connessi o contrapposti”).

¹⁴ In tal senso, cfr. S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, Giuffrè, 1996, 921, secondo il quale “i criteri qualitativi di bilanciamento dei valori fondamentali debbono essere individuati al livello comunitario e statale e la misura nella quale tali obiettivi potranno essere perseguiti potrà essere definita al livello di governo inferiore”. La predisposizione dei criteri qualitativi di bilanciamento si pone altresì in diretta connessione con le conoscenze scientifiche che possono orientare le scelte di fondo delle politiche ambientali, sulla base dei principi di precauzione e prevenzione. Sulla rilevanza dei dati scientifici e di altri “fattori esogeni” che hanno caratterizzato la nascita e la formazione del diritto ambientale in Italia, cfr. D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, Jovene Editore, 8 e ss., nonché R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, n. 11/2002, 1252, secondo il quale le Regioni potrebbero introdurre misure di maggior protezione ambientale “solo in presenza di specifiche situazioni per le quali le migliori acquisizioni scientifiche consiglino l'adozione di misure più restrittive rispetto a quelle statali”.

Solo in questo modo appare possibile comprendere i differenti atteggiamenti giurisprudenziali assunti dalla Corte senza svalutarne la portata sistemica e senza ridurre gli elementi di giudizio di volta in volta proposti a semplici processi di risoluzione di casi concreti.

Come ha rilevato la dottrina, il principio di sussidiarietà postula infatti la necessaria individuazione di un insieme minimo di criteri “che consentano di coniugare adeguatamente il carattere flessibile della sussidiarietà con il maggior grado possibile di certezza nei rapporti tra livelli di governo, permettendo così da un lato di evitare la tendenza alla deresponsabilizzazione dei livelli inferiori, dall’altro di giudicare e di controllare ex post la correttezza delle valutazioni che giustificano, di volta in volta, l’intervento del livello superiore”¹⁵.

La posizione assunta dalla Corte in tema di OGM sembra dunque suggerire che l’individuazione del livello ottimale di allocazione delle competenze, pur modellandosi volta per volta a seconda dei casi concreti, dovrà tenere conto della necessità di coniugare la previa individuazione, a livello statale, dei criteri generali e qualitativi di bilanciamento (esigenze di uniformità) con la predisposizione (da parte delle Regioni) di misure di concretizzazione ed attuazione degli indirizzi generali, rispondenti ad insopprimibili esigenze di differenziazione¹⁶. Queste ultime misure potranno dar luogo ad interventi di maggior protezione ambientale, purchè non incidano sugli equilibri disegnati dalla legge statale. La “riserva” statale¹⁷ in ordine

¹⁵ Così M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, cit., 278. Nello stesso senso, cfr. S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, cit., 920, secondo il quale “si tratta di un principio dai larghi margini di flessibilità ed anche di ambiguità che solo nella concreta sua applicazione potrà manifestare la sua effettiva portata”.

¹⁶ Sulla necessità di valorizzare il ruolo delle autonomie locali in tema di politiche ambientali, cfr. S. NESPOR, *L’ambiente nella riforma costituzionale: virtualità e contraddizioni*, in *federalismi.it*, n. 17/2004, 5. Secondo l’Autore, che si esprime in senso critico verso le tendenze “accentratrici” imputabili alla riforma del 2001, l’allocazione a livello territoriale delle politiche ambientali, pur esprimendo taluni aspetti negativi, degenerativi ed egoistici, “contiene anche un prezioso aspetto positivo, di collegamento delle comunità con il proprio territorio e le sue caratteristiche, con le proprie tradizioni di uso, trasformazione e conservazione del proprio patrimonio naturale”. In ordine alla disciplina degli OGM la dottrina ha poi sottolineato che “la stessa costruzione del sistema regionale delle autonomie locali... .. passa attraverso il riconoscimento dello spazio di autonomia, anche normativa, ai comuni, province a città metropolitane (art. 117, comma 6°, Cost.), nonché, attraverso l’attribuzione generale delle funzioni amministrative agli enti locali di base (art. 118, Cost.)”; così 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. Sicurezza alimentare e tutela dell’ambiente*, Padova, CEDAM, 2003, 263. L’Autore sottolinea inoltre che “il principio di sussidiarietà, combinato nel caso con il principio di precauzione, sembra così far emergere giuridicamente una riserva di “attuazione responsabile” delle norme comunitarie”.

¹⁷ La sentenza in esame potrebbe essere letta nel senso del riconoscimento dell’esistenza di un “contenuto minimo materiale” riferibile alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, che ben potrebbe corrispondere con la disciplina direttamente finalizzata alla tutela degli equilibri ecologici. Per la tesi che sostiene la necessaria coesistenza della natura giuridica dell’ambiente come valore costituzionale con il criterio della ripartizione per campi materiali, cfr. M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e*

alla individuazione dei criteri di bilanciamento non porta però alla completa espropriazione dei poteri delle Regioni, residuando in capo a queste ultime la possibilità di dar vita a normative di carattere localizzativo o territoriale nei propri ambiti competenziali¹⁸.

5. La delimitazione della materia “agricoltura”

Il potere di adottare, con legge, le “norme quadro per la coesistenza” viene attribuito alle Regioni riconoscendo la riconducibilità di tali interventi al c.d. nocciolo duro della materia (residuale) «agricoltura» che, secondo la Corte, coincide con la produzione di animali e vegetali destinati all'alimentazione.

Il primo dato che viene alla luce è dunque la necessaria ed inevitabile interferenza tra l'ambito materiale riferibile alla tutela dell'ambiente e quello riferito all'agricoltura. Tale interferenza produce effetti di carattere sostanziale, circoscrivendo e delimitando l'estensione di una materia innominata ed astrattamente riferibile in via esclusiva alla potestà legislativa regionale.

Nella metodologia assunta dalla Corte, l'individuazione delle materie non comprese negli elenchi di cui all'art. 117 avviene solo in un momento “logicamente successivo”¹⁹ a quello in cui vengono individuati i campi riservati al legislatore statale. Nel caso di specie, la vis attrattiva dei profili di tutela dell'ambiente consente alla Corte di operare un “ritaglio” all'interno degli “oggetti” astrattamente riconducibili all'ambito materiale proprio

prospettive nella materia “Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, in federalismi.it, 5. La questione non può essere esaurientemente affrontata in questa sede; tuttavia, a parere di chi scrive, non può essere negata la sussistenza di un campo privilegiato delle politiche ambientali (destinato a formare un ambito materiale minimo, anche in relazione alle esigenze primarie di bilanciamento che dovranno necessariamente essere fissate dal livello superiore), che dovrà convivere con la qualificazione dell'ambiente come “valore”. Quest'ultima connotazione del concetto di ambiente risulta peraltro ineliminabile; la riforma del 2001, con l'introduzione della clausola di cui all'art. 117, comma 2°, lett. s), si è infatti limitata a disciplinare i profili organizzativi inerenti alla tutela dell'ambiente, e non risulta idonea a travolgere il processo di configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionale che la Corte aveva costruito partendo dal combinato disposto degli art. 9 e 32 della Costituzione.

¹⁸ Allo stesso tempo, in base alla nuova formulazione dell'art. 118 della Costituzione, fondato eminentemente sul principio di sussidiarietà, non è escluso “che le Regioni possano recuperare, di fatto, sul terreno della gestione amministrativa quanto hanno perso, in teoria, sul piano della competenza legislativa”; così D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, cit., 115. Inoltre, le Regioni dovrebbero ritenersi titolari di una potestà regolamentare propria, in base all'art. 117, comma 6°, in relazione ai profili di disciplina “differenziabili”; in tal senso, cfr. L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, 50⁰ Convegno di studi amministrativi, cit., 47.

¹⁹ Così A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (preo)orientamenti metodici di interpretazione*, in *federalismi.it*, n. 14/2003, 14. Nello stesso senso, cfr. A. GERMANO, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Regioni*, 2003, I, 136.

dell'agricoltura, riconducendo a livello statale funzioni che, in un'ottica puramente nominalistica, sarebbero ricadute nell'alveo delle competenze esclusive delle Regioni.

Un tale approccio non fa altro che confermare gli indirizzi giurisprudenziali elaborati dalla Corte sulla potestà legislativa residuale delle Regioni²⁰; questa viene infatti individuata attraverso un processo logico *a contrario*, consistente nel valutare “ciò che resta” rispetto a quanto già attribuito alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

Le peculiarità del caso concreto rendono però necessario lo svolgimento di ulteriori considerazioni.

La materia «agricoltura» rappresenta, a detta di molti, una delle più importanti materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva regionale, ed è caratterizzata da un contenuto complesso, all'interno del quale sembrano trovare spazio sia una dimensione naturalistico-oggettiva sia una dimensione teleologica²¹.

Nel caso di specie, la dimensione teleologica viene sostanzialmente assorbita all'interno del processo di attrazione verticale degli ambiti di disciplina destinati a regolare gli equilibri di fondo e le grandi operazioni di bilanciamento (che la Corte riconduce all'ambito materiale della tutela dell'ambiente).

La dimensione naturalistico-oggettiva assume invece una particolare rilevanza quando la Corte, sulla scia di quanto affermato nella sentenza n. 12 del 2004, riconosce l'esistenza di un *“nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione”*²².

²⁰ Il riconoscimento di materie attribuibili in via esclusiva alle Regioni ricorre solo in poche sentenze. Su tutte, v. sentenza n. 1 del 2004 (in materia di “commercio”), sentenza n. 12 del 2004 (in materia di “agricoltura”), sentenza n. 380/2004 (in materia di “impiego regionale”), sentenze n. 50 e 51 del 2005 (in materia di “istruzione e formazione professionale”), sentenza n. 456 del 2005 (in materia di “ordinamento delle Comunità Montane”), sentenza n. 287 del 2004 e sentenze n. 50, 219 e 432 del 2005 (in materia di “politiche sociali”).

²¹ In questo senso, in relazione al periodo antecedente la riforma del 2001, cfr. A. GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Regioni*, 2003, 147-148. Secondo l'Autore, “era possibile constatare la presenza di un nocciolo duro rappresentato dal dato materiale e naturalistico del fenomeno produttivo, diretto o indiretto, immediato o mediato, di prodotti alimentari per uomini ed animali, ed altresì la presenza di un limite, altrettanto duro, quello dell'interesse nazionale, insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale”.

²² Il riconoscimento di un “nocciolo duro” sembra fornire un criterio di perimetrazione idoneo a definire i confini degli oggetti, necessariamente pluridimensionali, riconducibili all'ambito materiale dell'agricoltura. La complessità della materia viene dunque “temperata” attraverso il ricorso a criteri oggettivi, con ciò determinando il riconoscimento di una potestà legislativa esclusiva delle regioni in una delle più importanti tra le materie “innominate”, ai sensi dell'art. 117, comma 4°. In tal senso, specialmente in relazione alla sentenza n. 12 del 2004, cfr. R. TARCHI, *Agricoltura e ambiente*, relazione al convegno Idaic “Dopo la modifica dell'art. 117 Cost. Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura”, Siena 25-26 novembre 2005, in corso di pubblicazione; l'Autore, nel sottolineare come la Corte abbia fatto riferimento ad una nozione restrittiva del “nocciolo duro”, afferma inoltre che “il riferimento al solo fattore produttivo non tiene conto, infatti, che da

Nel caso di specie, le Regioni potranno esercitare il proprio potere legislativo *“per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo”*. La riconducibilità dei settori di disciplina considerati (in particolare, la coltivazione a fini produttivi degli OGM) alla materia «agricoltura» rende dunque illegittima la scelta, operata dal legislatore statale, di confinare l'intervento regionale sul piano degli strumenti di pianificazione territoriale (di natura amministrativa), riservando a sé la competenza a dettare norme aventi carattere primario.

6. Considerazioni conclusive

Le Regioni non potranno dunque violare il c.d. principio di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, ma potranno autonomamente disciplinarne le modalità di applicazione in relazione alle esigenze territoriali di volta in volta considerate.

Il problema principale è quello di determinare i limiti (di compatibilità) dei futuri interventi regionali. Questi non potranno infatti avere lo spazio di un intervento “di maggior protezione”, ma dovranno necessariamente limitarsi a dettare criteri e misure aventi un carattere localizzativo e/o territoriale.

La difficile distinzione basata sulla diversa (ma talvolta sovrapponibile) natura di tali interventi e l'assenza di un richiamo al principio di leale collaborazione impediscono all'interprete di valorizzare il carattere risolutivo della sentenza in esame e di elaborare criteri sufficientemente chiari per definire l'effettivo spazio di autonomia regionale nel settore di disciplina degli OGM.

Inoltre, per quanto riguarda la leale collaborazione, assistiamo al paradosso per cui tale principio caratterizzava la disciplina impugnata (e considerata lesiva delle competenze regionali) ma non è più presente in quella attuale. L'art 3, comma 1 del decreto legge impugnato prevedeva infatti che l'adozione delle norme quadro avvenisse con decreto

sempre l'agricoltura riguarda anche la trasformazione dei prodotti, nonché, più generalmente, la loro utilizzazione. C'è da chiedersi se questo passaggio della motivazione sia solo il frutto di una mera svista o di una dimenticanza (considerato che nel caso di specie poteva risultare sufficiente questo tipo di richiamo), o, piuttosto, di una consapevole scelta del Giudice delle leggi che ha voluto limitare al minimo essenziale la consistenza di questo c.d. nocciolo duro. Un dubbio che potrà essere sciolto soltanto da successivi interventi”.

ministeriale, 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 parlamentari²³.

La sovrapposizione di ambiti materiali diversi (che inevitabilmente caratterizza il settore normativo della disciplina degli OGM) avrebbe potuto suggerire una ricostruzione del riparto di competenze fondato sulla logica dell'integrazione e della concorrenza di poteri (all'interno del quale avrebbe dovuto trovare ampio risalto il canone della leale collaborazione²⁴). La Corte ha invece preferito operare una ricostruzione delle materie per ambiti oggettivi, applicando dunque il criterio della separazione delle competenze, "quasi si trattasse di un caso di scuola, in maniera particolarmente rigida rispetto ad altre occasioni"²⁵.

La netta delimitazione dei campi di intervento statale e regionale operata dalla Corte, pur avendo il pregio di favorire il formarsi di un processo di migliore configurazione delle materie prese in considerazione, non tiene conto della necessità di favorire la più ampia collaborazione di tutti quei soggetti che possano esprimere finalità ed esigenze comunque connesse ai profili di tutela dell'ambiente²⁶.

²³ La presenza di uno strumento «forte» di garanzia procedurale, come l'intesa, aveva giustamente indotto parte della dottrina a considerare tutt'altro che secondario il ruolo delle Regioni; in proposito, cfr. P. PASSAGLIA, *La ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina degli organismi geneticamente modificati – Un presente incerto, un futuro da definire*, cit., 33 e ss.

²⁴ La Corte, nella sentenza n. 308 del 2003, ha infatti affermato che "nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio della «leale collaborazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme di intensità della pur necessaria collaborazione". Inoltre, "quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi" (sentenze n. 303 del 2003 e n. 62 del 2005).

²⁵ Così R. TARCHI, *Agricoltura e ambiente*, cit., 25. L'Autore sottolinea inoltre che "l'utilizzazione piena del criterio della separazione delle competenze legislative, certamente la più vicina alla lettera dell'art. 117 Cost., consente tanto di escludere interpretazioni estensive della materia agricoltura, tali da legittimare interventi che vadano ad incidere sui profili della tutela ambientale anche soltanto in deroga alla disciplina statale (secondo il classico schema: lo Stato detta gli *standards* minimi di salvaguardia, la regione introduce norme che garantiscano forme di maggior tutela), quanto la potenziale emersione di una *vis* attrattiva che possa consentire al legislatore nazionale di invadere la sfera regionale in ragione di interessi generali e non frazionabili. In conclusione: due materie, due legislatori per una sola disciplina normativa".

²⁶ Sulla rilevanza della "leale collaborazione" in tema di tutela dell'ambiente, cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 260 e ss., nonché R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, Laterza, 2002, 170 e ss.

In particolare, “è proprio la natura trasversale della tutela dell’ambiente, confermata anche dalla giurisprudenza più recente, ad imporre che l’inevitabile intreccio tra i poteri statali e i poteri regionali sia sciolto secondo procedure di cooperazione legalmente stabilite, improntate al principio di leale collaborazione”²⁷.

In un tale contesto sembra ragionevole prevedere che, nel momento in cui le Regioni approveranno le leggi contenenti le “norme quadro per la coesistenza”, potranno ripresentarsi problemi analoghi a quelli posti dalla sentenza in esame; la distinzione tra misure aventi carattere localizzativo-territoriale e misure di maggior protezione ambientale, pur se giustificata dalla necessità di distinguere il profilo qualitativo della tutela ambientale da quello quantitativo, appare infatti evanescente, e destinata a fondare una serie di interpretazioni contrastanti.

Il giudizio di adeguatezza dei singoli interventi potrà infatti assumere come parametro una serie di fattori che potranno essere, allo stesso tempo, “giuridici” (come la natura degli interessi oggetto di tutela o la ragionevolezza della misura adottata rispetto ai criteri di bilanciamento determinati dal livello superiore) o “esogeni” (come la sussistenza di conoscenze scientifiche attendibili che rendano necessaria una determinata misura in relazione ai singoli territori regionali, nel rispetto dei principi di prevenzione, di precauzione e di correzione dei danni alla fonte).

²⁷ Così B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, cit., 104.