

## La coesistenza delle colture: lo Stato ai comandi ?

Luc Bodiguel

### 1.- Introduzione

Secondo gli orientamenti di Rio<sup>1</sup> e l'*esprit* di Göteborg<sup>2</sup>, l'obiettivo comunitario dello sviluppo di un'agricoltura sostenibile richiede un approccio allo stesso tempo globale e locale delle politiche. Tale prospettiva dovrebbe indurre Bruxelles e gli Stati membri a prevedere sistematicamente un intervento delle autorità locali nella adozione delle decisioni. Questo approccio sistematico permetterebbe non solamente di adattare le politiche alle problematiche locali ma favorirebbe anche la democrazia locale, fonte, secondo alcuni, di una migliore applicazione del diritto.

In Francia, sotto l'influenza del diritto comunitario, si può percepire l'adattamento di alcune politiche a livello regionale e locale - ciò accade in materia di sviluppo rurale<sup>3</sup> e per il regime del pagamento unico<sup>4</sup> - ma il processo resta interamente gestito dagli organi centrali e decentrati dello Stato, con una partecipazione più o meno attiva della professione agricola. In queste politiche di sostegno dell'agricoltura non c'è, o c'è ben poco spazio, per i Comuni, i Consigli dipartimentali e regionali. Il "top-down" prevale malgrado le evoluzioni concettuali derivanti dalle riflessioni intorno allo sviluppo sostenibile e alla democrazia partecipativa.<sup>5</sup>

Si sarebbe potuto pensare che questo assetto sarebbe stato rimesso in causa in materia di organismi geneticamente modificati (OGM), dal momento che gli interessi in materia ambientale e di sanità pubblica sono fondamentali e che sul tema non si è

---

<sup>(1)</sup> Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992.

<sup>(2)</sup> V. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/l28117\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28117_fr.htm) (visitato il 27.11.2009); Comunicazione della Commissione, del 15 maggio 2001, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategie dell'Unione europea in favore di uno sviluppo sostenibile*, COM(2001) 264 final; Comunicazione della Commissione, del 13 dicembre 2005, *Sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile – Una piattaforma per l'azione*, COM(2005) 658 final; Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Göteborg, 15 e 16 giugno 2001, SN 200//1/01 REV 1.

<sup>(3)</sup> Le modalità di adozione delle misure agro-ambientali territoriali ne sono un esempio.

<sup>(4)</sup> Ad esempio la «Départementalisation» dei livelli di aiuti.

<sup>(5)</sup> Convention d'Aarhus su "L'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", 1998, <http://www.unece.org/env/pp/> (visitato il 26.11.2009).

formato un consenso sociale.<sup>6</sup> Ciò nonostante il centralismo sembra dominare il settore: le quattro procedure legali riguardanti gli OGM<sup>7</sup> sono tutte fondate sullo stesso modello.

Anche se queste procedure lasciano spazio alla conoscenza scientifica, alla consultazione dei cittadini e alla autovalutazione delle imprese, esse attribuiscono il ruolo decisivo ai governi nazionali e alla Commissione europea attraverso l'autorizzazione preventiva quasi sistematica per ogni tipo di ricorso ad OGM. Questa organizzazione centralizzata è tanto più forte in Francia, dal momento che la tradizione politica giacobina si combina male con la logica partecipativa.

Si può agilmente giustificare il centralismo a livello di autorizzazione, in quanto si tratta di verificare l'impatto ambientale e sanitario degli OGM, e visto che la valutazione scientifica che precede la decisione politica di autorizzazione o di rigetto comporta il ricorso a mezzi ingenti, che solo gli Stati e l'Unione europea possono mettere in atto. Passato questo stadio della procedura, laddove si tratta di assicurare la coesistenza delle colture OGM e non OGM<sup>8</sup>, sarebbe possibile prevedere di lasciare alle istituzioni locali il compito di mettere in opera e di organizzare le colture in funzione delle peculiarità dei differenti territori: la sensibilità ambientale degli spazi (parchi, riserve, zone umide), la natura dell'agricoltura locale (biologica, debole utilizzatrice di fertilizzanti, convenzionale), il clima, la configurazione delle terre o geologica e anche, o in certi casi soprattutto, la percezione che i cittadini hanno degli OGM. A seconda delle diverse località la realizzazione di colture OGM potrebbe essere condizionata sulla base di decisioni locali motivate e certe zone potrebbero essere preservate del tutto dalle colture OGM.

Ciò nonostante questa *governance* non è ancora attuata. Anche se gli Stati sono liberi di organizzare la coesistenza delle colture<sup>9</sup>, devono rispettare il diritto comunitario che proibisce tutte le limitazioni alle colture OGM una volta che esse sono state autorizzate. Conformemente a questo quadro la Francia promuove una gestione

---

<sup>(6)</sup> V. *The regulation of Genetically Organisms: a Comparative Study*, Bodiguel L. et Cardwell M. (Dir), Oxford University Press, in via di pubblicazione nell'aprile 2010. In questa opera, si veda più specificatamente, Lee M. sulla governance degli OGM (capitolo 6), Friant Perrot sul diritto quadro in materia di OGM (capitolo 4).

<sup>(7)</sup> Emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (art. 4, Direttiva n. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001); Immissione in commercio di OGM (art. 4, Direttiva n. 2001/18); Alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (art. 4, Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003); Impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (art. 6, Direttiva n. 90/219/CEE del Consiglio del 23 aprile 1990).

<sup>(8)</sup> Sulla coesistenza si veda la Raccomandazione della Commissione C (2003-2624) del 23 luglio 2003, che stabilisce gli orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche. V. anche *The regulation of Genetically Organisms: a Comparative Study*, op. cit., Rosso Grossman M. (capitolo 6), Bodiguel L., Cardwell M., Carretero Garcia A., Viti D. (capitolo 7).

<sup>(9)</sup> Conformemente alla Raccomandazione C (2003-2624), punto 1.4, la Direttiva 2001/18 lascia agli Stati membri il compito di «prendere le misure necessarie per evitare la presenza accidentale di OGM negli altri prodotti» (sussidiarietà: articolo 26 bis).

“dall’alto” delle colture OGM e non OGM. Questo orientamento si traduce in un “comandamento” (1), una censura (2) e una serie di prescrizioni (3).

## 2.- Un “comandamento”: la “libertà di produrre”... OGM

Conformemente alla definizione comunitaria della coesistenza, il legislatore francese ha introdotto la “libertà di produrre ricorrendo o no ad OGM”.<sup>10</sup> Su questa base la coesistenza diviene, quindi, un’obbligazione; gli impedimenti alle colture non possono che essere vietati o eccezionali. La legge francese raggiunge così la posizione della Commissione europea<sup>11</sup>, confortata dalla interpretazione della Corte di giustizia secondo la quale il principio di proporzionalità, gli obiettivi del mercato interno comunitario, e l’obbligo di agire su basi scientifiche, impediscono la costituzione di zone non OGM.<sup>12</sup>

Questa libertà “comandata”, decretata, può sorprendere visto l’oggetto in causa: l’agricoltura. Tanto più che tale libertà preesiste nei fatti (sementi OGM autorizzate) e in diritto (figlia della libertà d’impresa). La libera scelta della natura delle produzioni agricole sarebbe allora un diritto così particolare da doverne essere riconfermata la protezione attraverso un principio di carattere generale? Il diritto civile, penale ed amministrativo non sarebbero sufficienti ad assicurare l’efficacia delle autorizzazioni OGM? Questi interrogativi ci conducono a pensare che la proclamazione della libertà di produzione è largamente sproporzionata e nasconde una concezione partigiana. Essa si presenta come una finzione giuridica poiché crea una uguaglianza di diritto laddove esiste una ineguaglianza di fatto: la contaminazione delle colture non OGM da parte delle colture OGM. Inoltre, essa suggerisce che i produttori debbano essere liberi per consentire ai consumatori di scegliere, laddove ci si potrebbe chiedere per

---

<sup>(10)</sup> E’ stato necessario che la Corte di giustizia minacciasse seriamente la Francia - CJCE, 27 nov. 2003, causa C-429/01 (Rac. 2003, p. I-14439) et 296/01 (Rac. 2003, p. I-13909); CJCE, 15 luglio. 2004, causa C-419/03 – affinché il Parlamento approvasse una legge sugli OGM: Legge n. 2008-595 del 25 giugno 2008 relativa agli OGM, JO n. 0148, 26 giugno 2008, NOR: DEVX0771876L (legge inserita nel *Code de l’environnement* negli articoli L.531-1 et s.). Malgrado la promulgazione della legge, la Francia è stata condannata a versare 10 milioni di euro per non avere rispettato i termini del recepimento: CGCE, 9 dicembre 2008, causa. C-121/07 (Rac. 2008).

<sup>(11)</sup> Secondo la Raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003, alcune forme di agricoltura non possono essere escluse dall’Unione europea. Questa definizione si «riferisce alla capacità degli agricoltori di poter scegliere liberamente fra un’agricoltura che utilizza OGM, un’agricoltura biologica ed un’agricoltura convenzionale, nel rispetto delle obbligazioni legali in materia di etichetta e di norme di purezza».

<sup>(12)</sup> Tribunale di primo grado della Comunità europea 5 ott. 2005 causa. T-366/03 et T-235/04, *Land Oberösterreich et République d’Autriche c. Comm. CE*; Corte di giustizia 13 settembre. 2007 causa. C-439/05 P et C-454/05 P, *Land Oberösterreich and République d’Autriche c. Comm. CE*. Si vedano: Trouilly P. et Gossement A., in *Revue Environnement*, novembre 2005, 30-31.

quanto tempo il consumatore, il distributore o il produttore potrà essere libero se la coesistenza é tecnicamente impossibile.<sup>13</sup>

Alcune disposizioni sembrano dare del principio di libera produzione una versione “sfumata”. Ad esempio lo sviluppo delle colture OGM dovrebbe rispettare i “principi di precauzione, di prevenzione, d’informazione, di partecipazione e di responsabilità”<sup>14</sup> così come l’ambiente e la sanità pubblica, le strutture agricole, gli ecosistemi locali e le filiere di produzione e commerciali «senza OGM».<sup>15</sup> Tuttavia, queste limitazioni possono difficilmente servire da base per azioni volte ad impedire preventivamente le colture OGM autorizzate, poiché l’autorizzazione è basata su una procedura di precauzione, prevenzione e su un’analisi dei rischi sanitari ed ambientali.

Resta, tuttavia, una disposizione nel *Code de l’environnement* che permette di “escludere la coltura di OGM su tutta o su una parte dei territori” dei parchi naturali nazionali e regionali.<sup>16</sup> Numerosi autori pensano che questa clausola sia inapplicabile dal momento che vi si può ricorrere solo nel caso di un consenso unanime da parte degli agricoltori coinvolti<sup>17</sup>; ma sembra che un primo passo verso l’applicazione di questa esclusione sia stato fatto dal parco nazionale dei Monti d’Ardèche.<sup>18</sup> Occorrerà vedere se l’unanimità, che in questo caso sembrerebbe essere stata espressa dalla Camera dell’agricoltura, potrà essere considerata valida su un piano giuridico, dal momento che il dettato normativo sembra richiedere il consenso individuale di ciascuno degli imprenditori.

Al di là di questa eccezione, le disposizioni legislative francesi sugli OGM sono, quindi, fondate su una specie di “comandamento”: “produrrai quello che vuoi nel momento in cui le sementi che utilizzi sono autorizzate”. Questo orientamento è tanto più solido in quanto è confortato dalla interpretazione giurisprudenziale in materia di restrizioni alla produzione agricola OGM.

---

<sup>(13)</sup> Sulla impossibilità tecnica della coesistenza: Assemblée Nationale, *Rapport sur les enjeux des essais et de l’utilisation des OGM*, 13 aprile 2005, n. 2254, tomo 1, 57. V. anche, Mahieu S., *Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM*, in Nihoul P. and Mahieu S. (eds), *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM*, Larcier 2005, n. 315, 226; Lepage C., *OGM: où en est-on ?*, *Gazette du Palais* 28/29 luglio 2006, 3-6. V., infine, il rapporto richiesto da Greenpeace: Milanese J., *Analyse des coûts induits sur les filières agricoles par les mises en culture d’OGM*, 2008, <http://blog.greenpeace.fr/wp-content/documents/ogm/Rapport-CREG-OGM.pdf> (visitato il 9 febbraio 2009).

<sup>(14)</sup> Si noti l’utilizzazione del termine «principio» per designare riferimenti che non si situano però allo stesso livello nella gerarchia delle norme e che non hanno dunque lo stesso effetto giuridico.

<sup>(15)</sup> Art. L.531-2-1 al. 1 et 5, *Code de l’environnement*.

<sup>(16)</sup> Art. L.335-1, *Code de l’environnement*.

<sup>(17)</sup> V. P. Billet, *Index raisonné de la loi OGM du 25 juin 2008*, in *Revue de droit rural*, 2008, 368, 10-11.

<sup>(18)</sup> V. *Le parc naturel des monts d’Ardèche bannit les OGM*, in *Le Monde*, 15 novembre 2009, 4. Si noti che il sito del Parco non conferma questa informazione e che l’articolo giornalistico non fornisce chiarimenti in proposito.

### 3.- *Una censura: rigetto delle considerazioni locali*

Dicembre 2008 ha visto fiorire queste dichiarazioni: “Le Thor resiste agli OGM e vince”<sup>19</sup>; “Giustizia: Le Thor resta un «Comune senza OGM!»”<sup>20</sup>; dichiarazioni ben ottimistiche...

La storia é la seguente: la Prefettura di Vaucluse<sup>21</sup> aveva impugnato davanti al Tribunale amministrativo (TA) di Nîmes una delibera del Consiglio municipale del Comune di Thor del 20 maggio 2008, nella quale il Consiglio dichiarava di “opporsi a tutte le colture di piante geneticamente modificate sul territorio del Comune”, auspicava “che il Sindaco mettesse in atto le sue prerogative per impedire tali colture sul territorio del Comune” e “autorizzava il Sindaco o il suo rappresentante a sottoscrivere tutti i documenti derivanti da questo atto”. Una lettura rapida della pronuncia<sup>22</sup> potrebbe portare a considerare solo il risultato della decisione finale senza soffermarsi sul ragionamento dall’organo giudicante. Nella decisione si legge che il Consiglio comunale “non ha misconosciuto le disposizioni della legge n. 92-654 del 13 luglio 1992, adottata per la trasposizione della direttiva comunitaria n. 90/220 [sostituita dalla direttiva 2001/18] (...)” e che il prefetto “non é legittimato a domandare l’annullamento della deliberazione”. Una visione superficiale del pronunciamento a questo punto potrebbe non tenere conto del tenore complessivo della decisione e indurre a pensare che il giudicato promuova un orientamento nuovo in materia.

In realtà, la pronuncia del TA di Nîmes si fonda sul fatto che la deliberazione impugnata non era da considerarsi una decisione esecutiva: “l’assemblea deliberante di questa collettività si è in questo modo incaricata di rendere pubblica una decisione di principio sulla questione della coltivazioni degli OGM, senza dettare degli impedimenti per questo tipo di coltivazione nel Comune”. Il Giudice ha considerato validi gli auspici e i desideri delle collettività locali «anti-OGM» espressi nella deliberazione, ma non si è pronunciato sulla validità di eventuali decisioni municipali che vogliano limitare la coltivazione degli OGM. In questo ultimo caso resta, quindi, valido il riferimento alla giurisprudenza precedente secondo la quale il potere di politica nazionale detenuto dal Ministro dell’agricoltura in materia di OGM esclude il potere di politica generale dei Sindaci.<sup>23</sup> Sulla base di questo ragionamento sono state annullate sistematicamente tutte le deliberazioni comunali esecutive destinate a creare delle zone non OGM.

---

<sup>19</sup>) [http://www.rfi.fr/sciencefr/articles/109/article\\_77282.asp](http://www.rfi.fr/sciencefr/articles/109/article_77282.asp) (visitato il 26/11/2009).

<sup>20</sup>) <http://www.developpementdurablejournal.com/spip.php?article3902> (visitato il 26/11/2009).

<sup>21</sup>) Département francese.

<sup>22</sup>) Tribunale amministrativo di Nîmes, 5 dicembre 2008, n°0802882, *Préfet du Vaucluse c/ Commune de le Thor*, ined.

<sup>23</sup>) Art. L.2212-2 del *Code général des collectivités territoriales*.

Per giurisprudenza costante i Giudici, nel momento in cui é invocato il “rischio di cambiamento delle coltivazioni biologiche vicine”,<sup>24</sup> rifiutano anche di riconoscere l’esistenza di un “pericolo imminente”<sup>25</sup>. Questo orientamento é confermato anche laddove vengono invocate circostanze particolari: il forte vento, la presenza ingente di cinghiali abituati a deteriorare le coltivazioni in pieno campo, la presenza di una riserva naturale e di una zona naturale di interesse fanunistico e floristico.<sup>26</sup> Il carattere limitato nel tempo e nello spazio non modifica la decisione dei Giudici<sup>27</sup>, così come l’argomento del principio di precauzione, considerato dal Giudice come una semplice “modalità di applicazione” del potere di polizia speciale e non come un principio suscettibile di per se stesso di giustificare l’intervento di un Sindaco.<sup>28</sup> In conclusione, sembra che tutti gli interventi municipali in materia di OGM siano qualificabili come un eccesso di potere; circostanza che comporta l’annullamento della decisione locale.<sup>29</sup>

Queste posizioni giurisprudenziali ricorrono anche al di fuori delle decisioni relative alle coltivazioni OGM quando i produttori agricoli biologici reclamano l’adozione di restrizioni locali che permettano loro di mettere sul mercato prodotti senza alcuna traccia di OGM.<sup>30</sup> In contesti di questo tipo, il Giudice sembra accettare l’idea di

---

<sup>(24)</sup> Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 22 settembre 2004, n. 04BX011452, *Préfet de la haute Garonne c/ Commune de Bax*; Tribunale amministrativo di Pau, 6 aprile 2005, n. 0401315, *Préfet du Gers c/ département du Gers*; Tribunale amministrativo di Rennes, ord. 3 ottobre 2005, n. 0502631, *Préfet du Morbihan*; CAA Lyon, 26 agosto 2005, n. 03LY000696, *Commune de Ménat*.

<sup>(25)</sup> Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 2004, cit.; Corte amministrativa d’appello di Versailles, 18 maggio 2006, n. 05VE00098, *Commune de Dourdan*; Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 12 ottobre 2004, n. 04BX01691, *Commune de Saint-André-sur-sèvre*. Questa posizione giurisprudenziale conduce ad «interrogarsi sull’istante a partire dal quale un inquinamento può essere qualificato di pericolo imminente» in una situazione in cui «il rischio legato alla dispersione di OGM presenta un carattere irreversibile ...»: Gossement A., in *Revue Environnement*, dic. 2004, 20-22.

<sup>(26)</sup> Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 26 giugno 2007, *Commune de Montgeard*, n. 05BX00570; Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 12 giugno 2007, *Commune de Tonnay-Boutonne*, n. 05BX01360.

<sup>(27)</sup> Divieto per un anno delle prove in campo di piante geneticamente modificate in un raggio di tre chilometri attorno ai lotti sfruttati da tre produttori che praticano un’agricoltura biologica: Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 15 maggio 2007, *Commune de Mouchan*, n. 04BX02001.

<sup>(28)</sup> Corte amministrativa d’appello, 15 maggio 2007, cit.; Corte amministrativa d’appello di Nantes, 26 giugno 2007, *Commune de Carhaix-Plouger*, n. 06NT01032.

<sup>(29)</sup> Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 15 maggio 2007, *Commune de Londigny*, n. 06BX01555; Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 14 novembre 2006, *Commune d’Ardin*, n. 04BX00265. Simile rigore si ritrova anche in altre autorità amministrative locali; v. Corte amministrativa d’appello di Bordeaux, 15 maggio 2007, *Département du Gers*, n. 05BX02259.

<sup>(30)</sup> La domanda sembra pertanto legittima poiché, per «le filiere come quelle di agricoltura biologica (...), la coesistenza su scala locale è (...) tecnicamente impossibile ...»: v. INRA, *Coexistence entre cultures OGM et non OGM en Europe*, 2006 ([http://www.inra.fr/les\\_recherches/exemples\\_de\\_recherche/coexistence\\_entre\\_cultures\\_ogm\\_et\\_non\\_ogm\\_en\\_europe](http://www.inra.fr/les_recherches/exemples_de_recherche/coexistence_entre_cultures_ogm_et_non_ogm_en_europe)) (visitato il 29/11/2009). Malgrado questo rischio, il diritto francese e quello comunitario non offrono alcune deroga (soglia del 0,9%): v. artt. 9 e 11, Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007. Di conseguenza, è possibile che certi prodotti biologici contengano OGM,

un'urgenza e di un pericolo eventuale<sup>31</sup>, ma rifiuta di decidere in via sommaria e d'urgenza (*action in référé*<sup>32</sup>) a causa, da una parte, della mancanza nel dibattito sugli OGM di evidenze gravi, precise e concordanti in generale in ordine a conseguenze negative, d'altra parte, della presenza di un'autorizzazione accordata agli OGM in causa e, dunque, del carattere "lecito" della produzione.

Di conseguenza, tutte le domande di azione preventiva e tutti i tentativi di *governance* locale della coesistenza delle colture OGM e non OGM sono oggi votate alla sconfitta: lo Stato si presenta così come guardiano del diritto comunitario ricorrendo al Giudice nel momento in cui una comunità locale fa un passo falso e il Giudice rifiuta di decidere a titolo sommario e urgente allorché lo Stato si è già espresso con una autorizzazione preventiva. Non resta, dunque, che fare affidamento sulle prescrizioni tecniche previste dalla legge e dal governo affinché la coesistenza sia il più possibile pacifica.

#### 4.- Una serie di prescrizioni: informazione e condizioni tecniche di produzione

Ad oggi, la coesistenza delle colture OGM e non OGM si esprime unicamente attraverso l'applicazione delle regole tecniche<sup>33</sup> che permettono di assicurare lo sviluppo agronomico ed economico delle differenti colture.<sup>34</sup> Qui, ancora, lo Stato è ai comandi.

La prima serie di regole riguarda gli obblighi di informazione. La legge del 2008 sugli OGM obbliga il "detentore di autorizzazione" o "l'imprenditore che metta in coltivazione degli organismi geneticamente modificati che abbiano formato oggetto di una autorizzazione di messa in commercio" a "dichiarare presso le autorità amministrative i luoghi dove sono praticate le colture".<sup>35</sup> Questi dati dovranno essere iscritti in un registro nazionale che è oggetto di una pubblicità realizzata a livello dipartimentale.<sup>36</sup>

---

circostanza che rischia di creare una disaffezione del consumatore: Boy L., *Production et étiquetage des produits «bio» en droit communautaire*, in *Revue Droit de l'environnement*, 2007, 297.

<sup>(31)</sup> Ricorso presentato da un agricoltore biologico, i cui alveari si trovavano situati in vicinanza di future colture di mais transgenico: Corte d'appello di Agen, civ.1, 12 luglio 2007, n.07/00842.

<sup>(32)</sup> Decisione basata sull'art. 808 cod. civ.

<sup>(33)</sup> Una parte dei dati di questo lavoro sono stati già resi noti in: Bodiguel L. et Cardwell M., *La coexistence des cultures GM et non GM: approche comparative entre l'Union européenne, le Royaume-Uni et la France*, in *Production et consommation durables: de la gouvernance au consommateur citoyen*, G. Parent (ed.), Ed. Yvon Blais, 2008, 325-366, ISBN : 978-2-89635-193-0.

<sup>(34)</sup> Raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003: «Dal momento che solo gli OGM autorizzati possono essere coltivati nell'UE e che gli aspetti ambientali e sanitari non coperti dalla direttiva 2001/18/CE, la questione della coesistenza si limita agli aspetti economici».

<sup>(35)</sup> Art. L.663-1 al.1 et 4 code rural.

<sup>(36)</sup> L'informazione sulla localizzazione delle parcelle OGM è particolarmente delicata in Francia poiché i pro-OGM pensano che i militanti anti-OGM possono più facilmente distruggere le parcelle interessate.

Il Legislatore ha così previsto che i detentori dell'autorizzazione o gli "imprenditori OGM" debbano "informare, preliminarmente alle semine, gli imprenditori delle parcelle che circondano le colture OGM".<sup>37</sup> Questa ultima regola di buon senso dovrà essere completata da un decreto relativo alle "modalità di messa in opera degli obblighi di informazione"<sup>38</sup>, che dovrà assolutamente comprendere le regole che permettano di individuare il destinatario delle informazioni.

Da un punto di vista generale, questi obblighi di informazione pongono un problema di coerenza. Se essi corrispondono ad una volontà di trasparenza, essi donano anche un messaggio particolarmente negativo, ambiguo e contraddittorio. In effetti, quando un imprenditore è informato della presenza di particelle OGM, il rischio è che percepisca l'informazione come una messa in guardia contro le contaminazioni. In altri termini, l'informazione può instaurare più sfiducia che fiducia ed essere fonte di conflitto. Inoltre, sul piano giuridico, si pone la questione delle conseguenze di queste informazioni e della pubblicità del registro. In linea di principio, la pubblicità è realizzata per permettere eventuali opposizioni che, in questo caso, potrebbero assumere la forma di un'azione giudiziaria. In sostanza tale pubblicità è destinata a svolgere lo stesso compito che è stato assegnato alle etichette segnalanti la presenza di OGM. Ora, nel caso di deliberazioni destinate a limitare la coltivazione di OGM, i Tribunali rifiutano di emettere decisioni sulla base di procedure sommarie e preventive.<sup>39</sup> Esistono, dunque, una serie di contraddizioni nella procedura prevista. Da una parte esiste un obbligo: "sono obbligato ad informare che procederò a mettere in atto una coltivazione OGM". D'altra parte, le ragioni della presenza di questo obbligo non sono chiare; sembra quasi che l'informazione sia destinata a comunicare la presenza di un eventuale rischio. D'altra parte ancora, le possibilità di opposizione sono escluse o, meglio, vanificate dalla pronunce giurisprudenziali. Dunque: "informo", "informo di un rischio eventuale" e "non puoi difenderti".

La seconda serie di regole, che mirano ad assicurare la coesistenza, consistono in prescrizioni tecniche che pesano sul produttore (dalla semina al trasporto). Il nuovo articolo L. 663-2 del *Code rural* dispone che la "messa in coltura, la raccolta, lo stoccaggio e il trasporto dei vegetali autorizzati a titolo dell'articolo L 553-5 del *Code de l'environnement* o in virtù della regolamentazione comunitaria sono sottoposti al rispetto di condizioni tecniche in particolare relative alle distanze fra colture o al loro isolamento, miranti ad evitare la presenza accidentale in altre produzioni di organismi geneticamente modificati"<sup>40</sup>.

<sup>(37)</sup> Art. L.663-1 al.2 code rural.

<sup>(38)</sup> Art. L.663-1 al.3 code rural. Questo decreto preciserà così «*le informazioni che devono essere comunicate all'autorità amministrativa, in particolare per quanto concerne le parcelle coltivate, i dati delle semine e la natura degli organismi geneticamente modificati coltivati*».

<sup>(39)</sup> V. *supra*.

<sup>(40)</sup> Il legislatore precisa in ordine ai prodotti che recano segni di identificazione della qualità e dell'origine: «l'organismo di difesa e di gestione interessato o l'*Institut national de l'origine et de la qualité* propone all'autorità



Tuttavia, la legge non fissa che il principio; l'efficacia, l'elasticità o il rigore delle misure saranno conosciute solo al momento dell'emanazione delle disposizioni comunitarie.<sup>41</sup> La questione fondamentale oggi verte quindi sul contenuto delle prescrizioni. Il governo non farà che omologare le regole tecniche professionali adottate o proporrà delle prescrizioni più restrittive? Per esempio, le distanze di isolamento saranno di 50 metri? I testi normativi distingueranno tra colture che beneficiano di una autorizzazione alla semina a fini sperimentali (alcune esigono 400 metri) e quelle già sperimentate e che beneficiano di una autorizzazione alla semina ai fini della messa in commercio?<sup>42</sup>

Per conoscere le risposte, sarà necessario attendere.

## 5.- Conclusioni: delle breccie nel monopolio statale in materia di OGM

Il potere di polizia speciale in materia di autorizzazione degli OGM e la sua interpretazione giurisprudenziale, così come il potere regolamentare in materia di fissazione delle regole tecniche della coesistenza e delle modalità di informazione, appaiono chiaramente escludere tutte le velleità locali d'intervento e tutte le azioni di giustizia preventiva contro le future colture OGM. La coesistenza delle colture, forzata ed obbligatoria, sembra di conseguenza interamente collocata nelle mani dello Stato e più precisamente del governo.

Ciò nonostante lo Stato non può essere così solo ai comandi della coesistenza delle colture OGM e non OGM. Tre argomenti sostengono quest'ultima ipotesi: da una parte un progetto ministeriale ha visto la luce nel dicembre 2008 ma è stato ritirato dal governo in seguito alle reazioni delle organizzazioni professionali agricole e dei movimenti anti-OGM, ecologisti e contadini. D'altra parte l'affare "Le Thor" mostra che la linea giurisprudenziale sul cumulo dei poteri non può essere così assoluta; infine, e soprattutto, la Commissione europea sembra oramai accettare l'idea che gli Stati membri possano prendere in considerazione gli ecosistemi particolari; circostanza che potrebbe a breve condurre allo stabilimento delle zone non OGM.<sup>43</sup>

---

amministrativa tutte le misure particolari di rafforzamento della protezione [di questi prodotti] riguardanti gli organismi geneticamente modificati» (art. L.642 code rural). In altri termini, in questo settore, gli organismi incaricati della protezione dei segni possono fare delle proposte per migliorare le prescrizioni tecniche di coesistenza.

<sup>(41)</sup> Art. L.663-2 code rural.

<sup>(42)</sup> L'efficacia del sistema dipenderà anche dai metodi utilizzati dagli ispettori, dai mezzi assegnati per il controllo (articolo L.251-18 et 663-3 code rural), e dall'utilizzazione delle sanzioni penali speciali (articolo L.671-15 et 16 code rural).

<sup>(43)</sup> La Commissione prevede un ammorbidimento delle posizioni assunte in materia di zone non-OGM: *Political Guidelines for the Next Commission*, Brussels, 3 settembre 2009, Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso: "In an area like GMOs, for example, it should be possible to combine a Community authorisation system, based on science, with a freedom for Members States to decide whether or not they wish to cultivate GM

Se lo Stato è il principale “comandante”, se il suo potere autorizza la censura della *governance* locale, se esso è ancora prescrittore di obbligazioni colturali, non è sicuro che il suo monopolio resista alla pressione cittadina e all’evoluzione degli orientamenti europei. L’eccezione odierna, limitata ai parchi naturali, potrebbe eventualmente espandersi a macchia d’olio.

## **ABSTRACT**

*Coexistence of genetically modified and non-genetically modified crops is not only a question of implementing an GMO authorisation with a view to avoiding adventitious presence of GMOs in other crops. It is not only a sum of rules governing crops and markets isolation; it is a real issue, in the heart of scientists concerns (GM contamination is technically impossible) and citizen requirements («Not in my back yard»). Thus the local impact is obvious and local authorities can’t stand out of this debate (municipal decisions to declare ‘GM-free’ zones). The problem is that we attend a conflict between the local and the national level: who can decide? Is there a monopole in matter of coexistence? To answer to these questions, we have to analyse the different rules and precedents on GM issue. Then we will be able to propose a vision of logics and principles which founds the nowadays GM coexistence regulation.*

---

crops on their territory”. A contrario, punto 7.3, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the coexistence of genetically modified crops with conventional and organic farming*, Brussels, 2 aprile 2009, COM(2009) 153 final.