

Commenti

La Direttiva (UE) 2015/412 dell'11 marzo 2015 e la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio

Valeria Paganizza

È stata pubblicata in GU L 68 del 13 marzo 2015¹ la direttiva (UE) 2015/412² di modifica della direttiva 2001/18/CE³: un atto che, adottato sulla base dell'articolo 114 TFUE (ravvicinamento delle legislazioni) ha iniziato a far discutere prima ancora della sua entrata in vigore, prevista per il 02 aprile 2015.

1.- I presupposti

La nuova direttiva si inserisce nell'articolato quadro di norme dell'Unione europea volte alla disciplina di commercializzazione di organismi geneticamente modificati. Secondo la definizione della Direttiva 2001/18/CE, articolo 2, n. 2, con simile espressione di

identificano gli organismi, diversi dagli esseri umani, il cui «materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale», mediante l'impiego delle tecniche elencate nell'allegato I A, parte 1 della medesima direttiva.

Nella suddetta cornice, da un lato, dunque, si pone la direttiva nella precedente formulazione; dall'altro, il Regolamento (CE) n. 1829/2003⁴, sulla procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di OGM e sulla vigilanza. Accanto ad essi, si collocano poi discipline specifiche che la commercializzazione di particolari prodotti deve contestualmente osservare, ma che possono presentare, come nel caso delle sementi e dei materiali di moltiplicazione delle piante, delle limitazioni ulteriori alla libera circolazione, a condizioni e per ragioni particolari.

All'interno dell'Unione europea la procedura di valutazione del rischio sia per la salute umana e degli animali che la valutazione del rischio per l'ambiente che costituiscono il presupposto per l'autorizzazione all'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati sono uniformi. Esse considerano ogni categoria di effetto, sia esso diretto, indiretto, immediato, differito, sul breve e sul lungo periodo, individualmente e cumulativamente ponderato (considerando n. 2 della Direttiva (UE) 2015/412).

(¹) Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015 che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio.

(²) Come è noto, a partire dal 1 gennaio 2015, tutti gli atti dell'Unione europea recano la nuova indicazione uniforme, composta dalla sigla o acronimo tra parentesi, seguita dal numero di anno a quattro cifre e dal numero progressivo, senza distinzione per tipologia di atti (diversamente da quanto accadeva in precedenza).

(³) Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio.

(⁴) Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

2.- *Gli intenti*

Nonostante l'armonizzazione che la precedente disciplina aveva garantito, la nuova direttiva (UE) 2015/412 reca una distinzione tra la coltivazione di OGM, e la loro immissione in commercio o importazione. Se il secondo aspetto trova nella disciplina uniforme dell'Unione europea una garanzia per la salvaguardia del mercato interno, la regolamentazione della coltivazione di OGM ricade nelle più ampie materie di competenza concorrente dell'articolo 4, par. 2 TFUE. Ai sensi dell'articolo 2, par. 2 TFUE, gli Stati membri possono dunque adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore, facoltà che la direttiva traduce nella possibilità per gli stessi di limitare o vietare, nonostante l'esistenza di una previa autorizzazione UE all'immissione in commercio, la coltivazione di un OGM (o di un gruppo di OGM).

In questa prospettiva, la direttiva (UE) 2015/412 è volta a garantire ai Paesi membri dell'Unione una «maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare OGM nel loro territorio», indipendentemente dalle misure che essi avrebbero comunque potuto adottare, secondo le disposizioni della direttiva 2001/18/CE per evitare l'involontaria presenza di OGM in altri prodotti. Obiettivo dichiarato di simile previsione è il miglioramento del processo di autorizzazione degli OGM, con una contestuale garanzia di libera scelta di consumatori, agricoltori ed operatori.

Eventuali limitazioni o divieti di coltivazione imposti dagli Stati membri, in virtù della discrezionalità loro assegnata dalla nuova direttiva, non dovrebbero in alcun modo sovrapporsi alla valutazione del rischio – che abbiamo detto essere uniforme – effettuata come presupposto per l'immissione in commercio di un organismo geneticamente modificato. Dovrebbero dunque esser fondati su ragioni legate alla politica agricola o ambientale diverse da quelle già valutate alla luce della precedente disciplina. La direttiva (UE) 2015/412 elenca, in via esemplificativa, motivazioni legate al mantenimento e allo sviluppo di pratiche in grado di contemperare al meglio le esigenze produttive con le necessità di sostenibilità eco sistemica e di

mantenimento della biodiversità locale. Ad esse aggiunge valutazioni di carattere socioeconomico, sulla coesistenza di colture tradizionali ed OGM come il costo elevato per garantire tale coesistenza o l'impossibilità di attuarla per conformazioni geografiche particolari.

3.- *La novella*

Attraverso quali modifiche alla direttiva 2001/18/CE la direttiva (UE) 2015/412 persegue i propri intenti?

Il fulcro della novella risiede nell'inserimento di un nuovo articolo 23 ter che dipana quanto si è sinteticamente descritto nel precedente paragrafo. Durante la procedura di autorizzazione di immissione in commercio di un nuovo OGM o di rinnovo di un'autorizzazione già concessa, ciascuno Stato membro potrà chiedere alla Commissione di poter escludere, in tutto o in parte, il proprio territorio, dalla coltivazione di quell'OGM. Della domanda, verranno portati a conoscenza sia gli altri Stati membri che il richiedente, il quale potrà modificare o confermare l'ambito geografico della propria notifica o domanda.

Nell'ipotesi in cui non sia stata formulata alcuna richiesta di divieto di coltivazione o nel caso in cui il soggetto che abbia richiesto l'autorizzazione o il rinnovo abbia confermato l'ambito geografico della propria domanda o notifica, ciascuno Stato membro potrà adottare misure che limitino o vietino in tutto o in parte nel proprio territorio «la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM definiti in base alla coltura o al tratto», pur essendo la loro immissione in commercio autorizzata. La direttiva subordina simile facoltà all'osservanza di specifiche condizioni. Dovranno in particolare essere rispettati i principi di proporzionalità e non discriminazione e non dovrà sorgere contrasto con la valutazione di rischio ambientale effettuata ai sensi della direttiva 2001/18/CE o del Regolamento (CE) n. 1829/2003. Le misure, inoltre, potranno essere adottate solo sulla base di fattori imperativi, come quelli legati a obiettivi di politica ambientale, alla pianificazione urbana e territoriale, all'uso del suolo, ad impatti socio-economici, all'esigenza di evitare la

presenza di OGM in altri prodotti (fatto salvo quanto previsto dall'articolo 26 bis), e agli obiettivi di politica agricola. Tali motivazioni potranno essere addotte singolarmente o cumulativamente. Ad esse potrà eventualmente aggiungersi il fattore connesso all'ordine pubblico (non considerabile individualmente).

Prima di adottare le misure poste a limitazione o divieto della coltivazione di OGM, lo Stato membro sarà tenuto a trasmettere alla Commissione il progetto e le motivazioni della propria richiesta. Seguirà un periodo di 75 giorni nel quale l'Istituzione europea potrà formulare le proprie osservazioni, e durante il quale lo Stato membro non adotterà né attuerà le misure trasmesse, assicurando al contempo che gli operatori si astengano dal piantare gli OGM interessati.

Al termine di detto periodo, lo Stato membro sarà libero di assumere le misure nella forma trasmessa alla Commissione, o in versione modificata per recepire le osservazioni dell'Istituzione. A quest'ultima, come pure agli altri Stati membri e al soggetto richiedente l'autorizzazione o rinnovo sarà data comunicazione dei provvedimenti adottati. Le informazioni dovranno essere infine rese disponibili ad ogni operatore interessato, compresi i coltivatori.

Lo Stato membro che abbia originariamente richiesto l'esclusione dalla coltivazione di un OGM potrà sempre rivedere la propria scelta, secondo la procedura prevista dal paragrafo 5 del nuovo articolo 26 ter, dandone comunicazione alla Commissione e agli altri Membri.

Per evitare che la decisione di un Paese UE di escludere o limitare la coltivazione di un OGM sia frustrata da contaminazioni transfrontaliere, la nuova direttiva inserisce un paragrafo 1 bis, all'articolo 26 bis, già rubricato «misure volte ad evitare la presenza involontaria di OGM». Con esso è imposto l'obbligo, a decorrere dal 03 aprile 2017, per gli Stati membri nei quali siano coltivati OGM, di adottare i provvedimenti necessari al fine di evitare possibili contaminazioni transfrontaliere, verso gli Stati che ne abbiano invece vietato la coltivazione. Anche queste misure, da adottarsi solo nel caso non siano superflue alla luce della particolare conformazione geografica del territorio, dovranno essere previamente comunicate alla Commissione.

La direttiva (UE) 2015/412 inserisce infine una disciplina transitoria applicabile tra la data di entrata in vigore e il 03 ottobre 2015, per le domande e notifiche presentate o autorizzazioni concesse in data antecedente al 02 aprile 2015, che consente agli Stati membri di chiedere l'adeguamento dell'area geografica della coltivazione OGM, senza pregiudizio per le coltivazioni di sementi e materiale di moltiplicazione di piante GM autorizzati e piantati prima della limitazione o del divieto.

4.- Conclusioni

Occorre sottolineare che tutto quanto osservato sinora deve intendersi riferito alla sola coltivazione di OGM. L'immissione in commercio di OGM o di prodotti che li contengono, una volta autorizzata, non può essere limitata né vietata da parte di uno Stato membro.

Non mancheranno tuttavia gli interrogativi sull'opportunità giuridica della scelta operata con la Direttiva (UE) 2015/412. Invece che armonizzare, dove non addirittura unificare, si è preferito percorrere l'impervio cammino della controtendenza: lasciare cioè agli Stati membri un margine di discrezionalità estremamente vasto nella possibilità di limitare o escludere le coltivazioni OGM, sulla base di fattori forse opinabili (e comunque soggetti a facili adattamenti per chi decidesse di restringere ulteriormente in via elusiva, la già arroccata procedura di autorizzazione UE).

Quali provvedimenti nazionali saranno ritenuti idonei ad evitare le contaminazioni transfrontaliere?

Come saranno interpretati i fattori che consentono ad uno Stato membro di intervenire sull'area geografica di una autorizzazione?

Quanto sarà efficace la previsione della necessaria combinazione dell'ordine pubblico con un altro elemento, per evitare che il primo si trasformi in una generica definizione entro cui far ricadere qualunque pretesto?

Quali saranno i risultati (o i paradossi) che il frazionamento giuridico potrà determinare?

È ipotizzabile un'opposizione alla richiesta di uno

Stato membro di escludere o limitare la coltivazione di OGM o all'adozione di misure in questo senso?

Queste (e molte altre) sono le perplessità cui la nuova direttiva offre adito.

Mala tempora currunt sed peiora parantur.

ABSTRACT

Che talora il percorso evolutivo del diritto dell'Unione europea sembri arrestarsi o ritornare sui propri passi è una circostanza che pare trovar conferma nella recente Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, di modifica della direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale

dell'Unione europea lo scorso 13 marzo 2015.

Una breve nota, tratteggiata all'indomani della pubblicazione, per illustrare i tratti caratteristici del nuovo atto e condividere con il lettore qualche perplessità, senza alcuna pretesa di esaustività.

Sometimes the evolution of EU law seems to stop or backtrack: this is a fact that finds evidence in the recent Directive (EU) 2015/412 of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC, as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory, published in the Official Journal of the European Union on 13 March 2015. Here a quick note, drafted after its publication, to illustrate the main features of the new act and to share with the reader some doubts, without any presumption of completeness.