

Stefano Masini

Diritto e procedura civile, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

E-mail: stefano.masini@uniroma2.it

Parole chiave: *organismi geneticamente modificati, integrazione europea, uniformazione e diversità, funzionamento del mercato, elevato livello di tutela dei diritti*

Keywords: *genetically modified organisms, european integration, uniformity and diversity, market functioning, high level of rights protection*

JEL: F6, K320, O3, Q1

«Demonopolizzazione» delle competenze in materia di coltivazione di organismi geneticamente modificati: forma europea e livelli territoriali di governo

A recent directive gives Member States the freedom of choice in relation to the cultivation of genetically modified seeds, recognizing an achieved flexibility to realize economic goals at geographical level according to territorial differences and cultural orientations. In fact, the scope of cultivation adjustment is the result of a process of cooperative regulation legitimized by the role that retains the European Commission. It is, therefore, to exclude a real tipping of power relationships in the European integration design of the States, but there are the conditions for increased awareness of citizens through participatory processes to expected changes in terms of health and environment able to put at stake the intervention of the national legislature.

1. Alla ricerca di un equilibrio aggiornato nell'azione dell'Unione europea tra uniformità e differenziazione

La direttiva (UE) 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* segna un profondo ripensamento organizzativo nelle vicende del processo di integrazione europea attraverso la presa d'atto di interessi e motivazioni che consigliano di rinunciare, ai fini della conformazione dei caratteri peculiari dell'organizzazione territoriale degli spazi agricoli dipendente dalla messa a coltura di varietà geneticamente modificate, ad un modello centralizzato di decisione, pur senza ri-consolidare le singole scelte entro i vecchi stampi nazionalisti¹.

In particolare, tale intervento si inserisce all'interno dell'art. 26 *bis*, introdotto ad opera del regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consi-

¹ In generale, acute suggestioni sull'itinerario che stiamo sperimentando nella costruzione dell'Europa, con un corredo di multiformi ideologie ed un approdo ad istituzioni ancora instabili, si devono a GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Roma – Bari, 2007, 294, che avverte l'attualità di un momento fertile «perché si sta disegnando un nuovo paesaggio giuridico non ancora definito e anche difficilmente definibile. Ci stiamo allontanando sempre di più dal paesaggio chiaro e semplice di ieri, troppo chiaro e semplice per poter rispecchiare fedelmente il sottostante assetto sociale in tutta la sua reale complessità».

glio del 22 settembre 2003 *relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati* che, in sede di modifica del quadro disciplinare disposto dalla direttiva (CE) n. 2001/18 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001 *sull'emissione deliberata nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CE del Consiglio*, stabilisce che «gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti»².

In effetti, con l'incalzare di diffuse preoccupazioni dell'opinione pubblica per i rischi ecologici e l'impossibilità di conoscere le conseguenze sanitarie del consumo di alimenti geneticamente modificati, si era immediatamente consolidata, in diversi Stati membri, la consapevolezza di delineare una strategia di *resistenza* allo sviluppo di tale tecnologia sotto l'ombrello di una moratoria, in grado di determinare lo stallo di qualsiasi richiesta di autorizzazione presentata dalle imprese titolari di brevetti per la semina delle nuove varietà³.

La soluzione proposta di *deconcentrazione* del potere di autorizzazione all'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, tuttavia, pur scompaginando l'architettura normativa, non è di ostacolo alla ricostruzione di un ordine caratterizzato, rispetto al passato, da un grado elevato di flessibilità, ma che continua a trovare nella fonte europea un solido punto di riferimento, nel senso che la prevedibile frammentazione del modo di procedere si inserisce in una chiara strategia e riceve piena legittimazione soltanto grazie allo sforzo comune delle istituzioni europee di appoggiare una posizione articolata a livello geografico.

È da escludere, cioè, che il recupero del canone della *pluralità* nella disciplina di coltivazione di varietà geneticamente modificate possa descrivere l'itinerario di un possibile ritorno al passato, rifiutando il nuovo rapporto tra locale e centrale, per rinserrarsi nei confini nazionali e procedere alla restaurazione di responsabilità e doveri legati alla sovranità dello Stato al fine della messa in campo di strumenti con cui affrontare i rischi e le emergenze della contemporaneità.

Certo, «spiazzati dal nuovo, sconcertati da un continuo rimescolarsi di territori e categorie, alcuni manifestano la convinzione che proprio lì, nell'antico luogo, bisogna volgere ancora lo sguardo per recuperare tutele perdute, per un rinnovato riconoscimento di frontiere, al riparo delle quali ritrovare il senso dell'identità e dell'alterità, che una cieca accettazione della globalizzazione starebbe cancellando»⁴.

Se, però, trova riconoscimento la facoltà di ogni Stato di adottare un proprio *codice normativo*, la valutazione e la selezione, tra le opzioni possibili, di quella at-

² Un'ideale ricostruzione del quadro normativo, si deve a SGARBANTI G., *Profili giuridici sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (anche alla luce della proposta di consentire agli Stati membri dell'UE di limitare o di vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio)*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, 703.

³ Si rinvia per un'esauritiva ricognizione del tema a GERMANÒ A. e ROOK BASILE E., *Biotechnologia e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 211 e seg.

⁴ Così, RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma – Bari, 2012, 18 che prosegue: «Uno sguardo realistico, una utopia regressiva, un esercizio che si tinge piuttosto con i colori della nostalgia?».

torno alla quale si realizza il consenso della singola comunità non risponde ad una logica determinata da egoismi nazionali, ma dipende da una più ampia riflessione sulla serie di ricadute e conseguenze apprezzabili sulle forme di un'economia della prossimità e sulle possibili alternative di vita rivendicate dalle componenti sociali più attive e responsabili di quel territorio.

Progettare il futuro dell'Unione europea non esclude, così, di affiancare ad una logica incrementalista dei meccanismi economico-burocratici imposti dal centro l'accettazione di potenziali fattori dirompenti sull'ordine giuridico codificato, mettendo in mostra, da un lato, la preoccupazione per gli effetti omologativi di significativi profili culturali delle diverse comunità e, dall'altro lato, la rinnovata adeguatezza che i limiti territoriali degli Stati possono assumere, in un approccio pragmatico, per integrare considerazioni ambientali e sociali nella pianificazione dello sviluppo.

Con il cambiamento di rotta imposto si amplia il ventaglio di interventi alla ricerca di soluzioni a problemi e preoccupazioni specifiche: «non uniformazione, quindi, ma rispetto della diversità delle culture e delle esigenze che caratterizzano, oggi più di ieri, i tanti Paesi membri dell'Unione europea: ciò che distingue è importante quanto ciò che unisce»⁵.

2. Governance europea e agricoltura plurale

In sostanza, il confinamento riproposto a livello europeo, con il richiamo ad una base giuridica che, facendo leva sull'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, manifesta la piena consapevolezza che lo sviluppo agricolo non possa passare attraverso la cancellazione dei vincoli territoriali, descrive una questione ineludibile in quell'intreccio, non solo istituzionale, risultato della convivenza delle fonti nazionali e regionali, delle condizioni concrete che devono regolarne le prospettive, tenuto conto del collegamento «con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi» [considerando (5)].

In una logica che non sia solo quella del mercato e della concorrenza, alla luce della sostenibilità imposta dall'elaborazione della politica agricola comune⁶, la produttività della terra si declina necessariamente *al plurale*, tanto che non sorpren-

⁵ Così PERLINGIERI P., *Diritto comunitario e identità nazionali*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 541. Occorre, comunque, tener conto dell'osservazione di ALLEGRETTI U., *Diritti, globalizzazione, Europa*, in *Diritti, nuove tecnologie e trasformazioni sociali, Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, 16, che: «tutta l'evoluzione europea dimostra che i ritocchi istituzionali in direzione della democratizzazione, che sono stati per passi successivi, non hanno mai cambiato il senso dell'esperienza europea, ma l'hanno sostanzialmente mantenuta nella logica economica».

⁶ Si vedano, da ultimo, i contributi raccolti nella parte seconda del volume *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*. Atti dei seminari Firenze, 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014, a cura di A. Germanò e G. Strambi, Milano, 2014, 111 e seg.

de né pure la scelta fondativa - riprodotta, ancora, all'art. 39, comma 2, lett. a) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - a proposito del «carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole».

Cimentarsi con il tema della messa a coltura di varietà geneticamente modificate oltre a mettere a punto strumenti di confronto con un processo inedito di *spostamento* di pesi e responsabilità tra istituzioni del centro e della periferia, richiede anche di fare i conti con gli irriducibili criteri di dialogo tra *diritto* e *fatto*, ridando corpo al potenziale generativo delle sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio a cui è chiamato anche il legislatore nazionale, la cui spinta «nasce da una varietà di sistemi locali di ogni singola regione italiana e da una ancora più ampia diversificazione agro-territoriale diffusa su scala europea, dove il territorio assume una centralità culturale e manifesta la sua dimensione antropologica»⁷.

In questo senso, l'emersione della concretezza del reale, almeno sul piano della nostra ricerca, fa sì che «possiamo davvero scoprire un'altra Europa, assai diversa dalla prepotente Europa economica e dall'evanescente Europa politica»⁸.

La decisione di utilizzare o meno, ai fini della coltivazione come sementi o altri materiali di moltiplicazione di piante, organismi geneticamente modificati, se non si risolve in una vera e propria ripermetrazione della sovranità statale in ambito agro-alimentare sembra, dunque, capace di provocare il necessario incoraggiamento a salvaguardare e a valorizzare, a beneficio di tutti gli Stati, le scelte possibili in base alla diversità delle espressioni immateriali e dei fattori materiali riflessi dai territori.

Non trova, invece, emersione alcuna insana pretesa di quel *particolarismo* da cui prendere le mosse per rivendicare esiti di rinazionalizzazione delle politiche agricole⁹, in quanto l'adeguamento dell'ambito geografico di coltivazione prevede una richiesta da comunicare alla Commissione europea da parte dei singoli Stati - nel caso di svolgimento della procedura di autorizzazione di un determinato OGM o del rinnovo - incentrata su distinte fasi aventi rispettivamente ad oggetto la tra-

⁷ In questi termini, si legga ADORNATO F., *Pulsa la vita nel diritto*, in *Conferimento della Laurea honoris causa in Studi politici e internazionali a Paolo Grossi*, Macerata, 2013, 20.

⁸ Così, ancora, RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, cit., 38, che precisa: «Un'Europa fastidiosa per chi vuole ridurre tutto alla dimensione del mercato e che, invece, dovrebbe essere valorizzata proprio quando spirano forti i venti dell'antieuropeismo, mostrando ai cittadini come proprio sul terreno dei diritti l'Unione europea possa offrire loro "valore aggiunto", dunque, un volto assai diverso da quello, sgradito e inaccettabile, che la identifica con la continua imposizione di sacrifici».

⁹ Sulla crisi dello Stato nazionale è disponibile una larga bibliografia e in specie: FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello stato nazionale*, Bari, 1997; HABERMAS J., *La costellazione postnazionale*, Milano, 1999; GALLI C., *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, 2001; MALANDRINO C., *La globalizzazione, le istituzioni e il federalismo*, in *Comunità, individuo, globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello stato contemporaneo*, a cura di G. Cavallari, Roma, 2001, 279; ID., *Sovranità nazionale e pensiero critico federalista. Dall'Europa agli Stati all'Unione federale possibile*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 31, *L'ordine giuridico europeo*, tomo I, 2002, Milano, 169.

smissione della stessa richiesta al notificante l'autorizzazione e agli altri Stati membri, con l'opzione, rimessa nella disponibilità del richiedente, di adeguare o confermare l'ambito geografico della notifica, a cui consegue l'effetto di rendere automatico l'adeguamento in mancanza di conferma ovvero di legittimare l'adozione di misure nazionali dirette a limitare o a vietare in tutto il territorio o in parte la coltivazione, nell'alternativa della conferma della iniziale richiesta di autorizzazione¹⁰.

Si può riflettere, al riguardo, sulla serie di motivazioni che possono essere invocate individualmente o in combinazione, a seconda delle circostanze specifiche dello Stato membro, pur falciate in esito al compromesso negoziale: obiettivi di politica ambientale; pianificazione urbana e territoriale; uso del suolo; impatti socio-economici; esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti; obiettivi di politica agricola; ordine pubblico.

A tali motivazioni, suscettibili di tradursi in condizioni di mercato diverse e destinate ad incidere in termini di favore o sfavore sull'iniziativa economica dei singoli operatori, si lega l'impegno dell'avanzamento del progetto di rinnovata flessibilità della dinamica normativa senza, tuttavia, scalzare, alla luce delle differenze più profonde nel campo degli interessi sociali e degli orientamenti funzionali al sistema economico, il principio delle competenze di attribuzione sul piano della necessità politica di un *fai da te* in ordine alle procedure di autorizzazione degli organismi geneticamente modificati oltre i confini di ciascuno Stato.

«In linea con il carattere di continuità ed inesauribilità che connota il processo di europeizzazione»¹¹ è prevista la messa a punto di una tecnica di regolazione cooperativa tra i diversi livelli di governo, europeo e nazionale, più adatta al perseguimento degli obiettivi previsti, nell'ambito della coltivazione di varietà geneticamente modificate, essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi» [considerando (6)].

Non si può, dunque, nascondere il dato di fatto intorno a cui prende corpo la decisione di recuperare forza regolativa alla politica (statale) rispetto all'imperativo del mercato (unico), in quanto lo Stato, nel suo ruolo di garante dei diritti e delle libertà¹², è chiamato a bilanciare la sopravvenuta riarticolazione di compe-

¹⁰ Si rinvia alla decisione di esecuzione (UE) 2016/321 della Commissione del 3 marzo 2015 che modifica l'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione del granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L.) MON 810 (MON ØØ81Ø-6) che ha recepito la richiesta di diciannove Stati membri di vietare la coltivazione di granturco MON 810 in tutto il territorio (o parte di esso), mentre Monsanto non ha sollevato obiezioni a nessuna delle domande e, per tanto, non ha confermato l'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione, provocando l'adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione concessa per la coltivazione.

¹¹ Così SALVI L., *Nuovi percorsi di legittimazione nel processo di integrazione europea? I parlamenti nazionali e il controllo di sussidiarietà nell'UE*, in *Studi in onore di Luigi Costato* vol. II, *Diritto alimentare Diritto dell'Unione europea*, cit., 799.

¹² In argomento, cfr. MANZELLA A., *Dal mercato ai diritti*, in *Riscrivere i diritti in Europa*, a cura di A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti e S. Rodotà, Bologna, 2001, 30; SILVESTRI G., *Verso uno*

tenze a livello dell'Unione nel risolvere problemi specifici del *modello* di agricoltura sempre, però, nel quadro di una procedura coerentemente svolta in comune e legittimata dal ruolo che conserva la Commissione europea, chiamata a valutare il progetto delle misure e le corrispondenti motivazioni adottate, se bene una prospettiva audace e, altrettanto, impropria sia quella che ha posto le imprese multinazionali richiedenti l'autorizzazione alla coltivazione di OGM nella posizione di interlocutrici con lo Stato.

3. Percezione dei rischi e meccanismi provvisori di intervento a tutela di particolarismi nazionali

Del resto, fin dall'iniziale diffusione delle nuove tecnologie destinate, in particolare, ad introdurre, nelle varietà vegetali coltivate, caratteristiche di tolleranza agli erbicidi o capacità di resistenza a parassiti ed agenti patogeni, il processo di uniformazione seguito dal legislatore europeo in materia ha provocato seri e ripetuti problemi di compatibilità con le strategie normative, apertamente divaricanti, messe a punto dagli Stati, a seguito di un'ininterrotta raccolta di studi e informazioni, in grado di rimettere in discussione l'affidabilità dei risultati raggiunti dalla ricerca scientifica rispetto alla frequenza ed alla gravità di taluni rischi percepiti a livello di opinione pubblica¹³. Va detto, infatti, che la problematicità della prospettiva di approccio globale dettata dalle dimensioni del commercio e la stessa esistenza di un mercato comune hanno richiamato l'opportunità di forzare i limiti impliciti alla diffusione di sementi di varietà geneticamente modificate, sconfessando visioni omogenee sul terreno dello sviluppo tecnologico e, più in particolare, sulla capacità di predisporre adeguati strumenti di contenimento nello scenario di incertezza scientifica a cui si è fatto richiamo.

Se non che, a margine della prevalenza riconosciuta alle regole che l'Unione europea è venuta costruendo in vista delle vicende circolatorie e di produzione di tali varietà, ogni impedimento introdotto, nel contesto di realtà nazionali, ha fatto leva su presupposti precauzionali destinati a far valere in modo soltanto *precario* la maggiore - o, comunque, diversa - sensibilizzazione ai problemi dell'ambiente e della salute capaci di mettere a rischio lo stesso sviluppo economico.

A voler trascurare le precedenti vicende, a tutti gli effetti paradigmatici, che hanno, ad esempio, coinvolto il nostro Paese in una forte critica sulla capacità predittiva e gestionale dei rischi e dei pericoli derivanti dall'applicazione delle regole

ius commune europeo dei diritti fondamentali, in *Il ruolo della civilistica nel processo di costruzione della nuova Europa*, a cura di V. Scalisi, Milano, 2007, 62; CARTABIA M., *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2004, 59.

¹³ Di *insofferenza*, da parte dell'Unione europea, verso l'impiego di biotecnologie agro-alimentari parla, ancora, BENOZZO M., *Ogm e produzioni di qualità: la riforma delle regole sulla convivenza*, in *Agriregionieuropa*, 2014, n. 39, 48.

spendibili sul fronte della protezione dell'ambiente e della salute, si può assumere il d.m. 12 luglio 2013 *Adozione delle misure d'urgenza ai sensi dell'art. 54 del regolamento (CE) n. 178/2002 concernenti la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810*. Preso atto dell'orientamento, messo a punto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che organismi geneticamente modificati interessati da una domanda di rinnovo di autorizzazione non possono costituire oggetto, da parte di un singolo Stato, di misure di sospensione o di divieto provvisorio di utilizzo stabilite in base alla disciplina sull'emissione deliberata nell'ambiente¹⁴, tale provvedimento rimanda alle diverse condizioni procedurali fissate dalla disciplina in materia di sicurezza alimentare l'accertamento di gravi rischi che mettano a repentaglio, in modo manifesto, la salute umana o l'ambiente¹⁵.

In effetti, a distanza di sette anni dalla presentazione dell'istanza di rinnovo dell'autorizzazione all'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato (*Zea mays* L. Linea MON 810), depositata nel 1998, la Commissione non aveva adottato alcuna definitiva determinazione in merito, non ostante l'Autorità europea per la sicurezza alimentare – che si era espressa in modo favorevole (*Guidance document of the Scientific Panel in Genetically Modified Organism for the Risk Assessment of Genetically Modified plants and Derived Foods and Feeds*)¹⁶ – avesse successivamente assunto una posizione più articolata e problematica (*Guidance on the Environmental Risk Assessment of the Genetically Modified Plants*)¹⁷, prendendo in esame nuovi profili di valutazione del rischio associati alla comparsa di resistenza alla tossina in popolazioni di lepidotteri bersaglio, così da indurre all'adozione di tecniche di controllo dei parassiti con un impatto ambientale più elevato e con la riduzione delle popolazioni di alcune specie di lepidotteri sensibili non-bersaglio in quanto esposte al polline di mais depositato sulle piante ospiti.

¹⁴ Cfr. la sentenza 8 settembre 2011, causa C-58/10 – C-68/10, *Monsanto ed altri* in <http://curia.europa.eu>. Ancora, la Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Francia*, in *Racc.*, 2008, I-9159, osserva che «uno Stato membro non può eccepire difficoltà di attuazione emerse nella fase dell'esecuzione di un atto comunitario, comprese quelle connesse alla resistenza di privati, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e termini risultanti dalle norme del diritto comunitario»; mentre, la stessa Corte, sentenza 16 luglio 2009, causa C-165/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Polonia*, in <http://curia.europa.eu>, stabilisce che «uno Stato membro non può fondarsi sul punto di vista di una parte dell'opinione pubblica per rimettere in discussione unilateralmente una misura di armonizzazione stabilita dalle istituzioni comunitarie».

¹⁵ Decisivo rilievo assumono le motivazioni con cui sono state valutate infondate le censure sollevate contro il decreto dal Cons. di Stato, Sez. III 6 febbraio 2015, n. 605, in *Foro amm.*, 2015, 2, 411, secondo cui è la stessa esistenza di un regime di protezione degli effetti dell'autorizzazione scaduta del mais MON810 e di una situazione di stallo procedimentale al suo rinnovo a giustificare, prima, la necessità di un approfondimento sull'esistenza di rischi per la salute e per l'ambiente e, dopo, l'adozione di misure di emergenza. Si veda, ora, il d.m. 22 gennaio 2015 *Proroga del decreto 12 luglio 2013 di adozione delle misure di urgenza, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, concernente la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON810*.

¹⁶ Il parere è pubblicato in *The EFSA journal* (2006) 99, 1-100.

¹⁷ Il parere è pubblicato in *The EFSA journal* (2010) 8 (11), 1879.

In sede di contenzioso, è gioco forza, perciò, che l'intervento del giudice abbia posto in evidenza come non possa "essere seriamente posto in dubbio che il diffondersi di colture di mais transgenico sulla base di un'autorizzazione risalente nel tempo, la quale non poteva tener conto di una normativa successiva più restrittiva nonché delle problematiche connesse ai rischi ambientali successivamente emerse ed avvalorate dagli studi richiamati nel contestato decreto, le quali avevano in sostanza precluso alla Commissione europea di procedere al rinnovo della citata autorizzazione, poteva rappresentare una situazione di concreto ed attuale pericolo tale da giustificare l'adozione del suddetto decreto"¹⁸.

4. Integrazione economica e identità nazionali

Bisogna, invero, tornare ad interrogarsi sull'ampiezza dei passi che si sono compiuti per rendere del tutto omogenea, nell'Unione europea, la disciplina in materia di coltivazione di varietà geneticamente modificate a partire dall'impegno di regolarne le modalità di coesistenza, ma andando ben oltre l'esperienza effettiva di rimozione di eventuali intralci al perseguimento dell'obiettivo di integrazione economica, per essersi resi conto delle irriducibili specificità territoriali e della conseguente proiezione di differenti orientamenti culturali e sociali.

È indiscutibile, infatti, che il capitolo di storia aperto nell'adeguamento della regolamentazione europea rispetto all'ambito di competenza dei singoli Stati definisca una realtà nuova e, inizialmente, non prevedibile, legittimando il recupero di regole nazionali non ostante il presupposto di possibili discriminazioni della libertà dei commerci.

Per tentare di cogliere fino in fondo il significato di questo passaggio, conviene, perciò, ricordare come per quanto sia, ormai, abbandonata la notifica per prodotti alimentari riconosciuti sostanzialmente equivalenti a quelli che già esistono¹⁹ per dar corso ad una valutazione della sicurezza, da effettuarsi sotto la responsabilità dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, seguita da una decisione relativa alla gestione del rischio per la salute umana o animale o per l'ambiente adottata dalla Commissione mediante una procedura di regolamentazione in grado di assicurare una stretta cooperazione con gli Stati membri, non sia mai venuto meno il confronto e, in taluni casi, la messa in campo di argomenti per il ribaltamento dei rapporti di forza tra scienza e tecnologia, da un lato e codici di valori delle generazioni presenti e future, dall'altro lato.

La già evidenziata discontinuità, che ha stimolato gli Stati a prendere l'iniziativa ed a proporre, volta per volta, proprie norme, sia pure a titolo precauzionale,

¹⁸ Cfr. T.a.r. Lazio, Sez. Terza Quater, 23 aprile 2014, n. 04410, in *Ambiente e sviluppo*, con nota di Cavanna V., *Ogm: legittimo il divieto in via cautelare di coltivazione del mais MON 810*, 2014, 548 ss.

¹⁹ In argomento, si veda *amplius* SIRSI E., *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni geneticamente non modificate*, in *Trattato di diritto agrario* diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. II, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, 269.

è risultata, infatti, strumentale ad un disegno di salvaguardia e di valorizzazione di sistemi produttivi che mettono in gioco insieme ad interessi economici riconducibili al buon funzionamento del mercato concorrenziale anche valori che la complessità tecnologica implica sul terreno dei conflitti sociali.

È, dunque, all'interno delle situazioni e delle vicende rilevanti per la società in base alla diversa attitudine culturale maturata nei singoli contesti attraverso l'esperienza dello spazio attrezzato per l'agricoltura, che trova emersione quell'assetto di interessi che segnala un evidente recupero, nel disegno dell'integrazione europea, di scelte di intervento autonome degli Stati membri per scongiurare il cedimento dell'irripetibile originalità dei caratteri materiali e immateriali della propria identità, quale fattore dello stesso sviluppo economico.

Si può dire, in questo senso, che anche i dati normativi concorrono a formare il sistema culturale di ciascuna comunità in vista della determinazione del suo modo di esistere, acquisendo la garanzia che situazioni riferibili alla stessa esperienza di vita dei consociati e non immediatamente riconducibili al funzionamento del mercato possano rinvenire, apportando i necessari aggiustamenti, più adeguata tutela a livello nazionale.

La conseguenza che se ne trae è che, sul terreno della coltivazione di varietà geneticamente modificate, sia emarginata la prospettiva dello scardinamento, in via definitiva, dei diaframmi spaziali tra gli Stati senza, peraltro, azionare la rappresentazione di *controlimiti* che, nel quadro di un'impostazione dualistica tra diritti nazionali e competenze europee, accerta divergenze non sanabili in ragione della violazione di diritti inalienabili della persona²⁰. Risulta, invece, promosso un positivo confronto dialettico alla ricerca della disciplina più idonea a recepire le specificità culturali e le diversità ambientali che caratterizzano la natura pluralista dell'Unione.

Nel senso che abbiamo già illustrato, dato che non può rivolgersi che a se stesso per aggredire le tensioni suscitate dalle interferenze tra sistemi giuridici nazionali e processo di integrazione di mercato sembra, in realtà, che sia lo stesso legislatore europeo ad introdurre, nel procedimento preordinato all'immissione in commercio di sementi delle varietà geneticamente modificate, interne autolimitazioni, impedendo il sacrificio delle differenze che presenta, in concreto, l'organizzazione territoriale della produzione agricola e la composizione delle risorse dell'ecosistema.

È difficile accettare, ad esempio, che la nostra agricoltura orientata ad una pluralità di iniziative che si combinano con gli aspetti ambientali e paesaggistici dipendenti dalla differente conformazione territoriale possa diventare un'unica *offi-*

²⁰ In proposito, si rinvia *ex multis* a CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea, in I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2007, 22; VILLANI U., *I «controlimiti» nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, vol. II, 1297; VECCHIO F., *Primato del diritto europeo e identità costituzionali: le implicazioni dogmatiche dell'europeizzazione dei controlimiti*, Roma, 2011.

cina in cui trovano applicazione i ritrovati biotecnologici non ostante la dimostrata possibilità di recare pregiudizio alla biodiversità e il rifiuto, largamente prevalente nell'opinione pubblica, di consumare prodotti ottenuti a partire dall'utilizzo di varietà vegetali manipolati artificialmente.

5. Verso un nuovo modello europeo asimmetrico: consapevolezze ed acquisizioni sociali degli individui e della società.

La soluzione conquistata a seguito della rinuncia a definire regole vincolanti per tutti gli Stati indica chiaramente che ci si è inoltrati in un terreno nuovo senza, però, che sia rallentato il cammino dell'integrazione europea quanto che ne sia disposto un essenziale miglioramento istituzionale per dare priorità e maggiore attenzione alle espressioni di cittadinanza; mentre resta aperta la questione – che non siamo in grado né pure di affrontare – se si sia trattato di una scelta isolata e dettata dall'opportunità di dare soluzione ad un momentaneo conflitto provocato dall'ambiguità degli stessi improvvisati custodi delle vocazioni nazionali, oppure di un'intenzionale operazione volta a fermentare una trasfigurazione della visione europea e dei meccanismi di produzione del diritto comune.

Proprio in materia alimentare, una serie di scandali hanno, del resto, inciso, alle soglie del nuovo secolo, sulla reputazione degli esperti - e sull'*ascolto* ad essi prestato dalle autorità - determinando la richiesta di nuove modalità di azione sociale destinate a surrogare incertezze e dubbi con la rinnovata fiducia per i più *familiari* metodi di produzione e lasciato aperti consistenti interrogativi rivolti a sollecitare il recupero di una piena democratizzazione delle scelte di regolazione, dato che «fatti e manufatti non scaturiscono, già pienamente formati, da mondi impersonali, con valori culturali che spuntano all'orizzonte solo quando si comincia ad avvertire l'impatto tecnologico; né, per lo stesso motivo, la socialità entra nella costruzione della scienza e della tecnologia come fattore secondario, ammesso dalla porta di servizio»²¹.

È un dato di fatto, cioè, che si continuano a registrare ragioni di ostilità o, comunque, irriducibili differenze nella percezione dei risultati della ricerca scientifica e, in conseguenza, nell'automatismo della diffusione dei risultati, da parte di società simili per livello di sviluppo economico oltre che interessate ad un contributo costruttivo al progetto dell'Unione europea. In realtà, un atteggiamento di *ottimismo tecnologico* non sembra dipendere tanto dalla comprensione di dati tecnici o sperimentali quanto dalla relazione tra i processi di partecipazione sociale e i cambiamenti attesi in grado di legittimare il sostegno dell'intervento del legislatore.

²¹ Così, JASANOFF S., *Fabbriche della natura. Biotecnologie e democrazia*, Milano, 2008, 299, che successivamente (304) spiega perché: «di fronte alle medesime alternative tecnologiche, società simili per livello di sviluppo economico e sociale spesso scelgono di procedere in direzioni differenti, fondate su inquadramenti divergenti di ciò che è in gioco e, in modo corrispondente, su valutazioni difformi dei rischi, dei costi e benefici di varie alternative possibili».

Non ostante un ampio dibattito abbia consentito di far conoscere i pretesi vantaggi dell'impiego di sementi biotecnologiche, nel nostro Paese, ad esempio, non è stata mai colmata la distanza venutasi a creare tra le politiche europee dirette a organizzare regole vincolanti attraverso forzature procedurali e l'accresciuta sensibilità dei cittadini degli Stati membri intorno a questioni evidentemente dotate di significato collettivo a cominciare dall'ineludibile riflessione intorno alle minacce per la salute e l'ambiente, ma considerando anche gli esiti della subordinazione dell'identità del patrimonio agro-alimentare alla pura logica del mercato.

La constatata rilevazione circa l'attuale insufficienza dei meccanismi decisionali predisposti allo scopo di ricondurre le complesse vicende implicate nell'autorizzazione all'emissione deliberata nell'ambiente di varietà geneticamente modificate ad un modello *regionalizzato* di decisione non sembra, tuttavia, configurarsi – per ciò che si è detto – come una irrazionale rottura, proprio in quanto i possibili conflitti non si risolvono in termini di rapporti di forza, nella riaffermata autonomia degli ordinamenti, ma nel rinnovato esame di vicende che muovono dalla presa d'atto di idee, sentimenti, aspettative individuali e di gruppo, tanto da richiedere un ridisegno complessivo del raggio d'azione di regole totalizzanti, con il consenso a guardare alla dimensione degli Stati come ai luoghi dove sia più facile attrezzare strumenti e opportunità di tutela dei valori indivisibili fondanti l'Unione europea, evitando vie d'uscita disordinate in una logica di mera emergenza.

Del resto, già scriveva Norberto Bobbio²² che: «non occorre molta immaginazione per prevedere che sviluppo della tecnica, trasformazione di condizioni economiche e sociali, ampliamento delle conoscenze e intensificazione dei mezzi di comunicazione potranno produrre tali mutamenti nell'ordine della vita umana e dei rapporti sociali da creare occasioni favorevoli alla nascita di nuovi bisogni e quindi a nuove richieste di libertà e di poteri».

Nel quadro istituzionale in corso di costruzione nell'Unione europea risulta, allora, più chiaro perché le rivendicazioni per un uso alimentare di prodotti affidabili sul piano della sicurezza oltre che della prevenzione di interferenze ambientali, finiscano con il dar corpo ad un diverso ordine non più monocentrico ma multipolare, se bene agganciato alla ricorrenza di precise condizioni e presupposti giustificativi: frutto della presa di coscienza di valori dipendenti dalla diversa cornice degli eventi e dei fattori di pressione contestuali ad una cittadinanza attiva, sono in grado di dispiegare forme di influenza e condizionamento sulle politiche pubbliche e sulle modalità di decisione.

Il progressivo espandersi delle dinamiche di mercato e delle libertà economiche che l'accompagnano ci ha, forse, pervasi e portati ad accettare come *dovuto* quell'affievolimento del condizionamento territoriale nelle modalità di riconoscimento e tutela dei diritti ormai di *quarta o quinta generazione* legati alla qualità dell'alimentazione, alla valorizzazione della biodiversità, allo sviluppo sostenibile. Se non che, la contemporanea inquietudine circa le possibilità aperte dalle tecnologie di ricombinazione genetica di oltrepassare i limiti ad esse intimamente con-

²² Così, l'A., *L'età dei diritti*, Torino, 2014, 28.

nessi e, cioè, di «sottrarre all'uomo la possibilità di controllo che egli presume di avere sulle conseguenze ultime dell'intervento tecnico sulla natura»²³ amplifica e descrive la scelta di seguire un cammino diverso nella redistribuzione di responsabilità e doveri di intervento in direzione di una diversa legittimazione democratica, così da fare dell'Unione europea qualcosa di qualitativamente diverso da una mera area geografica allargata in funzione degli scambi, per la considerazione, al di là della proiezione spaziale, di aspetti storici, culturali, religiosi che non procedono secondo percorsi unitari e paralleli al processo deliberativo in quanto connessi alle radici profonde delle singole originalità sociali.

Data la natura dell'atto, spetta, ora, allo Stato il compito di tradurre le direttive di aggiornamento del processo di integrazione politico-giuridica – che rischia, talvolta, di degradare l'Europa a zona di libero scambio – a favore dello sviluppo di una visione unitaria che vada ben al di là della dimensione economica, recuperando parametri supplementari, elastici e adattabili, per garantire il più elevato livello di tutela dei diritti e il rispetto di aspettative di benessere, in modo che «la libertà dei cittadini europei si perfezioni in loco e in micro»²⁴.

Bibliografia

- ADORNATO, F., (2013). *Pulsa la vita nel diritto*. In *Conferimento della Laurea honoris causa in Studi politici e internazionali a Paolo Grossi*. Macerata.
- ALLEGRETTI, U., (2003). *Diritti, globalizzazione, Europa*. In *Diritti, nuove tecnologie e trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*. Padova.
- BOBBIO, N., (2014). *Letà dei diritti*. Torino.
- CARTABIA, M., (2004). *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*. In *La Costituzione europea. Un primo commento*. A cura di F. Bassanini e G. Tiberi. Bologna.
- CARTABIA, M., (2007). *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*. A cura di M. Cartabia. Bologna.
- FERRAJOLI, L., (1997). *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello stato nazionale*, Bari, 1997.
- GALIMERTI, U., (2014). *L'usura della terra*. Milano.
- GALLI, C., (2001). *Spazi politici. Letà moderna e l'età globale*. Bologna.
- GERMANÒ, A., ROOK BASILE, E., (2014). *Biotechnologia e sicurezza alimentare*. In *Riv. dir. agr.*, I. 211 ss.
- GROSSI, P., (2007). *L'Europa del diritto*. Roma – Bari.
- GERMANÒ, A., STRAMBI, G., (2014). *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: i regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*. In *Atti dei seminari Firenze, 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014*. Milano.
- HABERMAS, J., (1999). *La costellazione postnazionale*. Milano.
- JASANOFF, S., (2008). *Fabbriche della natura. Biotecnologie e democrazia*. Milano.

²³ Così, GALIMERTI U., *L'usura della terra*, Milano, 2014, 17, che insiste sulla liquidazione della prospettiva antropocentrica (39 e seg.) «nel momento in cui il sapere si è autonomizzato dall'uomo che l'ha escogitato, sottraendo a quest'ultimo il potere che al sapere è intimamente connesso».

²⁴ Così HABERLE P., *Per una dottrina della costituzione come scienza della costituzione*, Roma, 2001, 140.

- MALANDRINO, C., (2001). *La globalizzazione, le istituzioni e il federalismo*, in *Comunità, individuo, globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello stato contemporaneo*. A cura di G. Cavallari. Roma.
- MALANDRINO, C., (2002). *Sovranità nazionale e pensiero critico federalista. Dall'Europa agli Stati all'Unione federale possibile*. In *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 31, *L'ordine giuridico europeo*, tomo I. Milano.
- MANZELLA, A., (2001). *Dal mercato ai diritti*, in *Riscrivere i diritti in Europa*. A cura di A. Manzella, P. Melograni, E. Paciotti e S. Rodotà. Bologna.
- PERLINGIERI, P., (2011). *Diritto comunitario e identità nazionali*. In *Rass. dir. civ.*, 541 ss.
- RODOTÀ, S., (2012). *Il diritto di avere diritti*. Roma – Bari.
- SALVI, L., *Nuovi percorsi di legittimazione nel processo di integrazione europea? I parlamenti nazionali e il controllo di sussidiarietà nell'UE*. In *Studi in onore di Luigi Costato* vol. II, *Diritto alimentare Diritto dell'Unione europea*.
- SGARBANTI, G., (2014). *Profili giuridici sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (anche alla luce della proposta di consentire agli Stati membri dell'UE di limitare o di vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio)*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*. Napoli.
- SILVESTRI, G., (2007). *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*. In *Il ruolo della civilistica nel processo di costruzione della nuova Europa*. A cura di V. Scalisi. Milano.
- SIRSI, E., (2011). *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni geneticamente non modificate*. In *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, vol. II. *Il diritto agroambientale*. Torino.
- VECCHIO, F., (2011). *Primato del diritto europeo e identità costituzionali: le implicazioni dogmatiche dell'europeizzazione dei controlimiti*. Roma.
- VILLANI, U., (2008). *I «controlimiti» nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*. In *Studi in onore di Vincenzo Starace*, vol. II. Napoli.