

AGRICOLTURA INSTITUZIONI MERCATI

RIVISTA DI DIRITTO AGROALIMENTARE
E DELL'AMBIENTE

FrancoAngeli

AGRICOLTURA - ISTITUZIONI - MERCATI

RIVISTA DI DIRITTO AGROALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

A

La Rivista intende favorire la condivisione interpretativa degli strumenti del diritto, dell'economia e dell'analisi istituzionale, attraverso un confronto multidisciplinare e di respiro internazionale. L'evoluzione e la globalizzazione dei mercati e le prospettive

M

della politica agricola comune collocano, oggi, l'agricoltura in un'area di snodo e di regolazione dei sistemi agroalimentare, ambientale e dello sviluppo rurale ed esigono strumenti di osservazione originali ed unitari.

DIREZIONE

Francesco Adornato (direttore), Luigi Costato, Lucio Francario,
 Alberto Germanò, Marco Goldoni, Carlo Alberto Graziani, Antonio Jannarelli

COMITATO SCIENTIFICO

Piero Bevilacqua, Giovanni Cannata, Francesco Capograssi, Sabino Cassese, Isabelle Couturier,
 Carlo Desideri, Corrado Giacomini, Vitantonio Gioia, Dietrich Gorny, Sergio Marchisio,
 Stefano Rodotà

COMITATO DI DIREZIONE

Ferdinando Albisinni, Paolo Borghi, Francesco Bruno, Irene Canfora, Alessandra Di Lauro,
 Marianna Giuffrida, Lorenza Paoloni, Margherita Scoppola

REDAZIONE

Matteo Benozzo, Pamela Lattanzi, Monica Sabbatini, Ilaria Trapè (coordinatore)

SEGRETARIA DI REDAZIONE

Carla Cherubini

DIREZIONE E REDAZIONE

Università degli studi di Macerata - Dipartimento di diritto privato, piaggia
 dell'Università, 2 - 62100 Macerata
 Tel. 0733.2582462 - Fax: 0733.2582867 - E-mail: cherubini@unimc.it;
 http://www.unimc.it/scipoli/labvalenti/

Coloro che desiderano inviare lavori da sottoporre alla Redazione per la pubblicazione
 sono pregati di tener conto delle norme redazionali
 stampate alla fine del fascicolo

Rivista pubblicata con il contributo dell'Università degli studi di Macerata

GRAFICA DELLA COPERTINA: Elena Pellegrini

AMMINISTRAZIONE E DISTRIBUZIONE: Viale Monza 106 - 20127 Milano,
 Tel. 02-2837141 - Casella postale 17175, 20100 Milano

ABBONAMENTI

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito (www.francoangeli.it), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della rivista.

Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

L'abbonamento all'annata in corso verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone.

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 548 del 6 settembre 2004 - Direttore responsabile dr. Stefano Angeli - Quadrimestrale - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano - Contiene meno del 45% di pubblicità - Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l. - Stampa: Tipomonza, via Merano 18, Milano

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO (www.aidro.org, e-mail segreteria@aidro.org).

Sommario – 1-2/2009

Editoriale

Gli Ogm, le nuove congiunzioni astrali e il fuoco sotto la cenere

(Paolo Borghi) 7

CONVEGNO

“Ogm: dalla contaminazione accidentale ai distretti free”

Loreto, 27 marzo 2009

Intervento pubblico, distretti *Ogm free* e accordi negoziali

(Francesco Adornato) 19

Quando la contaminazione da Ogm è “tecnicamente inevitabile”: riflessioni in vista dell’adozione di “misure di coesistenza” nelle Regioni italiane

(Eleonora Sirsi) 33

Le etichette degli alimenti Ogm

(Francesco Bruno) 47

I distretti *Ogm free*: un’opportunità di differenziazione del territorio

(Pamela Lattanzi) 55

La nouvelle réglementation des Ogm de l’Union européenne

(Marco Valletta) 63

Il progetto Life Ambiente Sapid: i dubbi di una difficile coesistenza Ogm/no Ogm

(Ugo Testa) 73

STUDI

Il cibo nel diritto internazionale del mercato dei prodotti agricoli: disciplina e controversie

(Alberto Germanò) 85

*Pamela Lattanzi**

Sommario: 1. Accordi volontari e regole di coesistenza – 2. Distretti *Ogm free* e differenziazione territoriale – 3. Le zone libere da Ogm nella Regione Marche.

1. Accordi volontari e regole di coesistenza

L'idea dei distretti *Ogm free* realizzati sulla base di accordi volontari muove da alcune considerazioni che traggono origine proprio dagli orientamenti comunitari sulla coesistenza, i quali contengono in sé i presupposti per la costruzione di relazioni tra gli agricoltori e, più in generale, tra gli operatori della filiera agroalimentare.

Sono proprio i principi indicati a livello comunitario che espressamente spingono verso una collaborazione tra gli operatori per facilitare l'applicazione delle misure di coesistenza. Secondo la raccomandazione UE del 23 luglio 2003, gli operatori possono decidere non solo le regole di coesistenza ma anche di dare vita ad aree geografiche senza coltivazioni geneticamente modificate o, più in generale, a filiere non transgeniche.

Ciò che è negato al potere decisionale delle autorità statali e regionali è, in tal modo, riconosciuto al potere decisionale dei privati.

Si deve, infatti, tener presente che l'art. 22 della direttiva 2001/18 stabilisce che gli Stati membri non possono proibire, restringere o impedire la commercializzazione degli Ogm che siano stati autorizzati. È possibile derogare a tale disposizione ricorrendo alle clausole di salvaguardia previste dal Trattato CE all'art. 95 e dal sistema comunitario di regolazione delle biotecnologie finalizzato alla tutela dell'ambiente e della salute umana (e

* Università degli Studi di Macerata.

I paragrafi 1-2 ripropongono, con l'aggiunta di alcune note esplicative e di richiamo, la relazione orale del Convegno "Gli Ogm: dalla contaminazione accidentale ai distretti free", Loreto 27 marzo 2009.

quindi previste dalla dir. 2001/18 e dai regolamenti nn. 1829-1830 che rinviano al regolamento n. 178/2002), tuttavia la nota vicenda dell'Austria ha rivelato la complessità di un simile ricorso. Il ricorso alle clausole di salvaguardia, infatti, deve essere subordinato alla esistenza di prove scientifiche e giustificato da un problema specifico dello Stato, insorto dopo l'adozione della normativa comunitaria¹.

Limitazioni o divieti di immissione possono essere perseguiti da parte degli Stati membri anche tramite altra via: dettando disposizioni nell'ambito della coesistenza. L'art. 26bis della dir. 2001/18 consente agli Stati membri di adottare misure per evitare la presenza involontaria di Ogm in altri prodotti. Tale articolo, però, attribuisce agli Stati la competenza ad emanare misure di coesistenza solo per regolare le conseguenze economiche della commistione tra varietà transgeniche e non. È esclusa, come ribadito in più occasioni dalla Commissione², la competenza in merito alla tutela della salute umana e dell'ambiente, poiché le misure di coesistenza per proteggere tali ambiti devono ritenersi comprese – se necessarie – nella procedura di concessione definitiva dell'autorizzazione prevista dalla direttiva 2001/18. Ne consegue che le misure nazionali che prevedano divieti totali o limitazioni di coltivazione GM non basate su ragioni di ordine economico debbano ritenersi in conflitto con la legislazione comunitaria, in quanto non legittime secondo l'art. 26bis³.

Al dissenso dimostrato verso le misure restrittive poste in essere da parte degli Stati membri si contrappone il favore delle istituzioni comunitarie verso quelle misure, ugualmente restrittive, ma attuate tramite accordi volontari tra gli operatori.

Come anticipato, la Raccomandazione del 23 luglio 2003 in più punti si riferisce espressamente alla collaborazione tra gli operatori. Così, ad esem-

¹ V. sentenza Tribunale di I grado del 5 ottobre 2005, cause riunite T-366/03 e T-235/04, sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 e C-454/05.

² V. Raccomandazione n. 556/2003, Commissione CE (2006; 2009a).

³ Molte Regioni italiane hanno emanato normative volte ad introdurre divieti di coltivazione di colture geneticamente modificate per tutto il territorio regionale (come, ad esempio, la Regione Toscana con la l. 6 aprile 2000, n. 53, la Regione Umbria con la legge 20 agosto 2001, n. 21, la Regione Puglia con la legge 4 dicembre 2003, n. 26 e la Regione Marche con la legge 3 marzo 2004, n. 26) o in specifiche aree naturali protette (come la Regione Lazio con la legge 1 marzo 2000 n. 15 e la Regione Abruzzo con la legge 16 marzo 2001, n. 6). Tali normative – peraltro giammai notificate – sono state, dunque, emanate in netto contrasto con il dettato comunitario, come ha confermato la Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 116 del 2006, ove ha precisato inoltre che le iniziative regionali non possono giungere fino alla imposizione di divieti di coltivazione di colture transgeniche o convenzionali o biologiche perché in tal modo verrebbe leso il principio espresso nell'art. 41 della Costituzione e che solo il potere centrale, per esigenze di utilità sociale o di tutela della salute o dell'ambiente e sulla base di indirizzi scientifici comprovati potrà comprimere detta libertà.

pio, nel paragrafo 2.1.7. si invitano gli Stati membri proprio a creare dispositivi per favorire il coordinamento degli accordi volontari tra aziende limitrofe e a specificare le procedure e le regole da seguire in caso di disaccordo tra i conduttori agricoli riguardo all'attuazione delle misure previste; nel paragrafo 3.3, che si occupa nello specifico della collaborazione tra aziende limitrofe, ci si riferisce oltre che al raggruppamento volontario di appezzamenti appartenenti ad aziende diverse per coltivare varietà simili (GM, convenzionali o biologiche) all'interno di una data zona di produzione agli "accordi volontari tra agricoltori operanti in zone specializzate in una data filiera di produzione". A questo proposito si specifica che "gli agricoltori di una data zona possono riuscire a ridurre in misura significativa i costi connessi alle misure di isolamento tra filiere di colture transgeniche e non transgeniche se si raggruppano e coordinano la propria produzione in base ad accordi volontari".

Più recentemente, nelle Conclusioni del Consiglio Ambiente del 4 dicembre 2008, che si è occupato di vari aspetti concernenti gli Ogm, si è precisato che zone *Ogm free* possono essere create addirittura sulla base di accordi taciti⁴.

Grazie a questo spazio lasciato all'autonomia privata, alcuni Stati (Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria) hanno previsto la possibilità di costituire zone *Ogm free* basate su accordi volontari tra tutti gli agricoltori di una determinata area⁵.

Con riferimento, poi, al contesto nazionale, uno spazio agli accordi volontari è previsto anche nella legge 5/2005, all'art. 4, – successivamente dichiarato illegittimo dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 116/2006⁶ –

⁴ Precisamente si legge nelle Conclusioni (punto 18): "Notes that gmo-free zones can be created on the basis of voluntary agreement which, in line with relevant national law, could be tacit between the economic operators concerned in the area in question and that in order to ensure freedom of choice all concerned operators must be informed about an intention to create the Ogm-free zone".

⁵ A differenza delle altre normative nazionali, che prevedono la creazione di aree *Ogm free* esclusivamente per iniziativa degli agricoltori coinvolti, la l. portoghese ammette l'istituzione delle aree anche ad iniziativa comunale. Nello specifico la l. dispone che il Consiglio comunale, dopo aver ascoltato gli organi di rappresentanza degli agricoltori, valuta la richiesta di creazione di una zona libera da Ogm. La deliberazione sulla richiesta di creazione di una zona libera deve essere approvata per maggioranza semplice da tutti i membri del Consiglio comunale. Comunque la creazione dell'area non può prescindere dal consenso espresso da tutti gli agricoltori della zona.

Per un approfondimento sulle normative nazionali, v. Commissione CE (2009b).

⁶ L'articolo in questione prevedeva che le Regioni e le Province autonome promuovessero il raggiungimento, su base volontaria, di accordi tra conduttori agricoli, al fine di adottare le misure di gestione previste dal piano di coesistenza per assicurare la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche.

oltre che in alcune leggi regionali⁷. Ora trova menzione nelle adottande “Linee guida per le normative regionali di coesistenza tra colture tradizionali, biologiche e geneticamente modificate”⁸.

2. Distretti *Ogm free* e differenziazione territoriale

La messa in opera di accordi volontari per la creazione non solo di aree ma anche di veri e propri distretti *Ogm free*, in cui sono coinvolti oltre agli agricoltori anche gli operatori delle altre fasi della filiera agroalimentare, si presenta non solo come soluzione ai problemi – etici, sociali, ambientali, ecc. – che discendono dall’applicazione delle regole di coesistenza imposte ma si presta anche a diventare un punto di forza nella competizione tra produzioni. La realizzazione di distretti liberi da Ogm, consentendo di introdurre (e conservare) nel panorama regionale una realtà costruita su regole diverse – e legittime – da quelle che vigono in generale per il comparto agroalimentare, fa acquisire un valore aggiunto alla “produzione” ottenuta nell’ambito di tali distretti. Non si deve dimenticare, infatti, che la maggioranza dei consumatori continua a preferire prodotti non geneticamente modificati e che, conseguentemente, le produzioni che sono più competitive sono ancora quelle biologiche, tipiche e di qualità certificata, che prevedono disciplinari con assenza di Ogm.

La diversità territoriale, così costruita, necessita per avere successo di essere realizzata attraverso idonee politiche programmate e condivise da soggetti pubblici istituzionalmente competenti in materia, tenendo bene in considerazione la volontà dei privati.

È già stato evidenziato come la specificità territoriale che caratterizza il nostro Paese abbia costituito l’input per un intervento pubblico differenziato, adatto alle diverse realtà, in cui la funzione di indirizzo politico si coniuga con

⁷ V. l.r. Basilicata 18/2002, art. 2, c. 6: “Gli agricoltori – singoli e associati – e i proprietari terrieri, al fine di tutelare la qualità delle loro produzioni e il valore ambientale dei loro beni, possono fare richiesta alla Regione di dichiarare i terreni di loro pertinenza privi della presenza di organismi geneticamente modificati. Nella zona di rispetto di almeno due chilometri è fatto divieto di usare organismi geneticamente modificati, anche a soli fini sperimentali”; l.r. Emilia Romagna 25/2004, art. 6: “Consultazione e informazione pubblica. Per realizzare le finalità indicate dall’articolo 1, comma 2, lettera d) (realizzare forme di consultazione ed informazione pubblica), la Regione Emilia Romagna provvede ad individuare le modalità volte ad accertare la volontà degli agricoltori ad esercitare una rinuncia volontaria in determinate aree e per determinate produzioni, nonché ad adottare le eventuali prescrizioni necessarie per rendere effettiva tale rinuncia”.

⁸ Le linee guida prevedono che “i Comuni ratificano gli accordi volontari, di durata quinquennale, nel caso in cui il 50%+1 degli aventi diritto ad esprimersi (agricoltori) decidano di delimitare ulteriori aree di esclusione. In tali zone non è ammessa la coltivazione di Pgm”.

strumenti modulabili in grado di comporre sul territorio conflitti ed interessi attraverso un processo di autoregolamentazione negoziale (Adornato, 2009).

La creazione di distretti *Ogm free* costituisce un nuovo campo di sperimentazione di questa impostazione negoziale dell'intervento pubblico, conseguenza necessaria della stessa specificità territoriale e al tempo stesso strumento per permetterne la conservazione, evitando il processo di contrazione del pluralismo morfologico dell'agricoltura a vantaggio del modello unidimensionale che si intravede sullo sfondo dell'uso apparentemente controllato degli Ogm.

L'intervento pubblico – in particolare quello delle Regioni – potrebbe essere diversamente articolato: dalla sola attività di promozione e incentivazione di tali accordi – lasciati comunque alla libera iniziativa dei privati – si potrebbe giungere fino all'istituzione, tramite legge regionale, di distretti *Ogm free*, fondati su accordi volontari definiti dalla stessa legge, con assunzione di obblighi da parte anche della Regione e/o di altri enti territoriali.

Qualsiasi sia la soluzione che si intenderà praticare un punto è comunque chiaro: essa dovrà essere il risultato di un percorso condiviso tra gli operatori e i soggetti del territorio.

3. Le zone libere da Ogm nella Regione Marche

Nelle more della pubblicazione degli atti del Convegno, la Regione Marche con deliberazione della giunta regionale n. 982 del 15 giugno 2009 ha emanato delle linee guida regionali per la creazione di accordi volontari (di cui la delibera fornisce un fac simile non vincolante) tra agricoltori operanti in zone specializzate in una data filiera di produzione di colture non transgeniche. Gli accordi volontari potranno coinvolgere anche gli operatori economici interessati dalle filiere produttive nella zona in questione, dando così vita a distretti liberi da Ogm.

Secondo le indicazioni regionali, la procedura per la creazione vede come parti firmatarie dell'accordo l'amministrazione comunale competente per territorio, da un lato, e le organizzazioni professionali maggiormente rappresentative degli agricoltori di zona, dall'altro.

L'accordo – recepito dal Comune con propria deliberazione – prima di essere sottoscritto dal rappresentante del Comune dovrà essere pubblicizzato adeguatamente sulla stampa, su internet e sull'albo pretorio, al fine di favorire la formulazione di eventuali osservazioni⁹.

⁹ In caso di più municipalità occorrerà nominare un'amministrazione capofila; resta fermo l'obbligo delle pubblicazioni in tutti gli albi pretori dei Comuni interessati.

Trascorso il periodo di pubblicazione, in assenza di opposizioni, si ritiene in tal modo accettata la costituzione dell'accordo e si procederà alla creazione dell'area libera. Eventuali manifestazioni di dissenso da parte di soggetti qualificati della filiera verranno valutate con l'ausilio del "Nucleo operativo per la prevenzione e l'intervento in materia di organismi geneticamente modificati (Ogm)".

L'atto quindi verrà ufficialmente trasmesso al "Nucleo operativo" che provvederà alle verifiche del caso e, ove risulti possibile procedere, proporrà al Servizio agricoltura forestazione e pesca della Regione l'approvazione definitiva dell'area libera. Una volta approvate le zone libere saranno pubblicate sul Bur.

La deliberazione prevede poi l'estensione minima della superficie totale dell'insieme delle aziende coinvolte nell'area libera (3000 ettari); la durata massima dell'accordo (5 anni); il suo rinnovo; i doveri di comunicazione da parte degli aderenti nel caso di modifiche rispetto all'accordo; l'obbligo da parte di questi del rispetto totale dell'accordo; le cause di scadenza della creazione dell'area libera – tra cui si annovera la violazione della dichiarazione scritta di impegno comune; l'attribuzione di compiti di vigilanza al Servizio agricoltura forestazione e pesca della Regione in collaborazione con il "Nucleo operativo".

Pur dovendosi riconoscere dei punti critici della normativa regionale – principalmente legati alla procedura di creazione dell'area (in particolare alle modalità di formazione della volontà degli agricoltori e conseguentemente alla loro soggezione agli obblighi previsti dall'accordo) – essa rappresenta una significativa iniziativa volta a dar vita ad esperienze di differenziazione territoriale che, anche alla luce della più recente giurisprudenza¹⁰, sono destinate ad acquisire una importanza crescente.

Sommario

I distretti Ogm free: un'opportunità di differenziazione del territorio

Gli orientamenti comunitari sulla coesistenza consentono agli operatori – sulla base di accordi volontari – di dare vita ad aree geografiche senza coltivazioni geneticamente modificate o, più in generale, a filiere non transgeniche. È questo il punto di partenza dell'idea dei distretti *Ogm free*, la cui realizzazione, consentendo di introdurre (e conservare) nel panorama regionale una realtà costruita su regole diverse – e legittime – da quelle che vigono in generale per il comparto agroalimen-

¹⁰ V. Sentenza del Consiglio di Stato n. 8239/2010 del 22 gennaio 2010, la quale ha riconosciuto che in attesa dei Piani di coesistenza regionali non viene meno l'obbligo per l'Amministrazione di autorizzare la coltivazione di Ogm.

tare, permette di conseguire diversi risultati, tra cui quello di far acquisire un valore aggiunto alla “produzione” ottenuta nell’ambito di tali distretti.

La diversità territoriale, così costruita, necessita, per avere successo, di essere realizzata attraverso idonee politiche programmate e condivise da soggetti pubblici istituzionalmente competenti in materia.

Abstract

Gmo free district: a territorial diversity opportunity

The European Community guidelines on coexistence allow the operators – on the ground of voluntary agreements – to create geographic areas without genetically modified crops or, more in general, non-transgenic supply chains. This is the starting point for the idea of *Gmo free* districts whose realization, allowing to create (and maintain in the regional landscape) a reality built on legitimate rules other than those generally applying to the agro-food sector, can achieve different results, including the one to make the “production” obtained within such districts acquire an “added value”. In order to be successful, territorial diversity – conceived this way – needs to be achieved through appropriate policies planned and shared by public bodies institutionally competent to judge.

Parole chiave: Ogm, accordi volontari, distretti.

Key words: Gmo, voluntary agreement, district.

Riferimenti bibliografici

Adornato F. (2009), «Intervento pubblico, distretti *Ogm free* e accordi negoziali», in questo numero della rivista.

Commissione CE (2006), Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente l’applicazione delle misure nazionali sulla coesistenza delle colture geneticamente modificata e l’agricoltura convenzionale e biologica, Com (2006) 104.

Commissione CE (2009a), Relazione concernente l’applicazione delle misure nazionali sulla coesistenza delle colture geneticamente modificata e l’agricoltura convenzionale e biologica, Com (2009) 153.

Commissione CE (2009b), Commission staff working document accompanying the Report to the Council and the European parliament on the coexistence of the genetically modified crops with conventional and organic farming, Sec (2009) 408.