

SENTENZA N. 150
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	“
- Annibale	MARINI	“
- Franco	BILE	“
- Giovanni Maria	FLICK	“
- Francesco	AMIRANTE	“
- Ugo	DE SIERVO	“
- Romano	VACCARELLA	“
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*) e della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 6 febbraio e il 3 maggio 2004, depositati in cancelleria il 16 febbraio e il 12 maggio successivi ed iscritti ai nn. 21 e 54 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Puglia e Marche, nonché gli atti di intervento della Associazione Sementieri Mediterranei AS.SE.ME., della Federazione regionale dei coltivatori diretti Puglia, dell'Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", dell'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, della Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, dell'Ecoistituto Puglia Onlus, dell'Adiconsum Puglia, della Flai Cgil Puglia, della Fai Cisl Puglia, della Uila Uil Puglia, della Cgil regionale Puglia, della U.S.R. Cisl Puglia, della Uil regionale Puglia, della A.I.A.B. Puglia, del Codacons Onlus Puglia, di Italia Nostra, del WWF Legambiente e della Federazione regionale dei coltivatori diretti Marche;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri, Claudio Chiola per l'Associazione Sementieri Mediterranei AS.SE.ME., Pietro Quinto per la Federazione regionale coltivatori diretti Puglia, Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, Ecoistituto Puglia Onlus, Adiconsum Puglia, Flai Cgil Puglia, Fai Cisl Puglia, Uila Uil Puglia, Cgil regionale Puglia, U.S.R. Cisl Puglia, Uil regionale Puglia, A.I.A.B. Puglia, Codacons Onlus Puglia, Italia Nostra e WWf Legambiente, Angelo Piazza per la Regione Puglia, Andrea Calzolaio per la Federazione regionale coltivatori diretti Marche, Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 6 febbraio 2004, depositato il 16 febbraio 2004 e iscritto al n. 21 del registro ricorsi del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003,

n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Puglia n. 144 del 10 dicembre 2003.

Il ricorrente lamenta, in particolare, che l'art. 2 della legge regionale impugnata, “disponendo un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM”, si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio*), che stabilisce il principio della libera circolazione e dispone che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa.

Il predetto “divieto generalizzato” determinerebbe inoltre la violazione delle disposizioni di cui all'art. 23 della citata direttiva 2001/18/CE e all'art. 25 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (*Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*); tali disposizioni, infatti, secondo quanto esposto nel ricorso, conterrebbero “una clausola di salvaguardia”, in base alla quale solo le previste autorità competenti potrebbero bloccare, ricorrendone gli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrebbe decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all'interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le abbia adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio.

Osserva, inoltre, l'Avvocatura che l'autorità competente responsabile per l'attuazione delle prescrizioni della direttiva sarebbe, secondo l'art. 2 del decreto legislativo sopra menzionato, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che opera d'intesa, per quanto di rispettiva competenza, con i Ministeri della salute, del lavoro, delle politiche agricole, delle attività produttive, nonché con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica.

In ragione di quanto appena esposto, la normativa regionale censurata, ponendosi in diretto contrasto con quella comunitaria, violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione ed invaderebbe altresì la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; ciò, anche in quanto «il previsto divieto generalizzato alla presenza di OGM sul territorio regionale» si porrebbe «al di fuori del complesso quadro procedurale delineato in materia dal decreto legislativo n. 224 del 2003, ai fini di una uniforme tutela ambientale su tutto il territorio nazionale».

2. – Si è costituita in giudizio, con memoria depositata in data 24 marzo 2004, la Regione Puglia, chiedendo – con riserva di articolare successivamente la propria difesa – che il ricorso sia respinto a causa della sua totale infondatezza. In data 6 agosto 2004 la Regione Puglia ha depositato una “nuova memoria di costituzione”, con le medesime conclusioni e riserva di successiva articolazione delle difese, riconoscendo di essersi precedentemente costituita fuori termine, ma affermando tuttavia di potersi costituire nuovamente in forza dell'art. 33 “del decreto del Presidente della Corte costituzionale 21 luglio 2004” (*Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*), il quale stabilisce, in via transitoria, che «la costituzione delle parti nei procedimenti pendenti davanti alla Corte alla data di entrata in vigore delle presenti norme integrative è ammessa fino al decimo giorno successivo alla data stessa, qualora il termine non venga a scadere posteriormente».

3. – Ha depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 29 marzo 2004, l'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), la quale ha concluso per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle censure proposte nel ricorso, chiedendo in via gradata che questa Corte disponga una istruttoria «tendente ad accertare l'irreversibilità dell'inquinamento determinato dall'impiego di OGM». L'Associazione interveniente ritiene che non si possa dubitare della propria legittimazione ad intervenire nel giudizio dal momento che la controversia verterebbe sulla

«legittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia direttamente incidente sulle attività e sugli interessi dei suoi associati, immediatamente coinvolti dalla applicazione delle disposizioni legislative poste *sub judice*».

Hanno altresì depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 29 marzo 2004, la Federazione regionale coltivatori diretti di Puglia, l'Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", l'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, la Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, l'Ecoistituto Puglia ONLUS, l'ADICONSUM Puglia, la FLAI CGIL Puglia, la FAI CISL Puglia, la UILA UIL Puglia, la CGIL regionale Puglia, la U.S.R. CISL Puglia, la UIL regionale Puglia, la A.I.A.B. Puglia, il CODACONS ONLUS Puglia, Italia Nostra, il WWF, Legambiente, i quali, limitandosi a dichiarare di avere interesse ad opporsi al ricorso introduttivo del giudizio, hanno concluso per l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Successivamente, l'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), in data 5 agosto 2004, ha presentato "atto di intervento *bis* in sanatoria", mentre gli altri intervenuti, in data 6 agosto 2004, hanno presentato atto di costituzione dichiarando – questi ultimi – di volersi avvalere dell'art. 33 "del decreto del Presidente della Corte costituzionale" 21 luglio 2004 nella denegata ipotesi in cui il loro precedente atto di intervento fosse dichiarato tardivo.

4. – Con ricorso notificato il 3 maggio 2004, depositato il 12 maggio 2004 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Marche n. 23 dell'11 marzo 2004.

Anche in questo caso, con argomentazioni identiche al ricorso presentato avverso la legge della Regione Puglia n. 26 del 2003, il ricorrente lamenta, in particolare, che attraverso la legge impugnata il legislatore regionale, «disponendo agli artt. 1, 2, 3 e 7 un divieto generalizzato di coltivazione e consumo, nonché l'esclusione da qualsiasi incentivazione di ogni tipo di organismo geneticamente modificato (OGM) e, comunque, intervenendo in maniera autonoma con l'intera legge regionale in un settore di esclusiva competenza statale», si sarebbe posto in contrasto con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE, concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, nonché con le disposizioni di cui all'art. 23 della citata direttiva e all'art. 25 del d.lgs. n. 224 del 2004 recante l'attuazione della stessa direttiva nel territorio nazionale, con ciò violando l'art.117, primo comma, della Costituzione ed invadendo altresì la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

5. – Si è costituita in giudizio, con memoria depositata in data 21 maggio 2004, la Regione Marche, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato.

La Regione ritiene evidente che la legge impugnata non intervenga in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma sia volta a disciplinare la produzione agricola e, in particolare, ad incentivare l'agricoltura di qualità, nell'ambito del territorio regionale. La normativa censurata troverebbe pertanto il proprio titolo di legittimazione nella materia "agricoltura", che si colloca nell'ambito oggettivo affidato alla competenza legislativa residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e sottratto alla competenza legislativa statale, secondo quanto riconosciuto da questa stessa Corte nella sentenza n. 12 del 2004. Ciò sarebbe avvalorato dalle nozioni di "agricoltura" ricavabili dall'art. 32 del Trattato CE e dall'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), nonché dal fatto che la legge impugnata sarebbe chiaramente intervenuta nella disciplina della produzione agricola regionale (artt. 1 e 6) e degli interventi a favore dell'impresa agricola (art. 3). E, d'altronde, questa Corte avrebbe già significativamente chiarito che, per la determinazione dell'ambito della materia dell'agricoltura, occorre aver riguardo soltanto alla «cura degli interessi connessi ai prodotti del suolo» (sentenza n. 142 del 1972), ribadendo più volte che la determinazione delle materie regionali deve essere compiuta in modo obiettivo, senza riferimento al risultato da conseguire,

puntando bensì l'attenzione sull'«oggetto di disciplina normativa» per individuare – attraverso l'eventuale utilizzo del criterio di prevalenza – quale sia la “materia” in cui incardinare l'intervento legislativo regionale (al riguardo, la Regione cita la sentenza n. 370 del 2003). Inoltre, risulterebbe decisiva la pronuncia con cui questa Corte ha individuato il “nocciolo duro della materia agricoltura” nella “produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione” (sentenza n. 12 del 2004).

D'altra parte, non sarebbe possibile dedurre – prosegue la Regione – un'invasione della competenza statale di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, Cost. dal semplice richiamo alle finalità di tutela dell'ambiente che si trova, insieme a quello relativo alla tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, nell'art. 1, comma 1, della legge impugnata. Questa Corte, infatti, avrebbe già evidenziato l'infondatezza dell'assunto per cui per mezzo del riferimento alla competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sarebbe possibile «escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 307 del 2003); la qualificazione della “tutela dell'ambiente” come “valore costituzionale”, infatti, non escluderebbe affatto «la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale» (sentenza n. 307 del 2003, ma anche n. 222 del 2003 e n. 407 del 2002).

Secondo la resistente, peraltro, proprio in materia ambientale l'art. 176 del Trattato CE consentirebbe agli Stati membri di “mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore” rispetto a quella assicurata dagli interventi normativi comunitari, codificando in tal modo il “principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore”. Nel caso di specie, l'applicazione di tale principio risulterebbe maggiormente giustificata dalle esigenze precauzionali derivanti dalle caratteristiche peculiari del territorio marchigiano, nell'ambito del quale non sarebbe possibile consentire l'agricoltura con OGM senza rinunciare, di fatto, ad una produzione agricola regionale priva di organismi genericamente modificati.

Infondata, secondo la Regione Marche, sarebbe anche la denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, per contrasto con l'ordinamento comunitario e, in particolare, con l'art. 22 della direttiva n. 2001/18/CE. L'esplicito riferimento del divieto alla “immissione in commercio” – da intendersi, ai sensi dell'art. 2, n. 4), della stessa direttiva come “la messa a disposizione di terzi, dietro compenso o gratuitamente” di organismi geneticamente modificati – farebbe sì che «gli Stati membri non possano bandire o limitare, se non previa attivazione dello specifico procedimento previsto dal diritto comunitario, l'introduzione nel mercato nazionale degli OGM o dei prodotti che li contengono ed alterare, in questo modo, la libera circolazione di tale prodotto all'interno nel mercato comune». La legge censurata, invece, non avrebbe alcuna incidenza su tali obblighi. Il divieto introdotto dall'art. 2, infatti, sarebbe espressamente riferito alla “produzione e (al)la coltivazione di specie che contengono OGM”, non consentita “sull'intero territorio della Regione” e nulla avrebbe a che fare con la circolazione dei prodotti che contengono OGM, la quale rimarrebbe libera in tutto il territorio regionale. Ciò sarebbe tra l'altro confermato da quanto previsto nell'art. 4 della stessa legge impugnata con riferimento all'etichettatura e all'identificabilità dei prodotti contenenti OGM o prodotti derivati che siano commercializzati nella Regione.

6. – Ha depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 2 agosto 2004, l'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), la quale ha concluso per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle censure proposte nel ricorso, chiedendo in via gradata che questa Corte disponga una istruttoria «tendente ad accertare l'irreversibilità dell'inquinamento determinato dall'impiego di OGM», nonché – in via ulteriormente gradata – che, «qualora si dovesse ritenere che l'immissione di OGM costituisca un obbligo comunitario per tutti gli Stati membri, questa Ecc.ma Corte sollevi davanti a se medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 95 del Trattato di Roma nella parte in cui ha consentito l'adozione della Direttiva 2001/18 che,

privilegiando la concorrenza, sacrifica illegittimamente fondamentali principi costituzionali, quali quello della salute e dell'ambiente». Anche in questo caso, l'Associazione interveniente ha affermato che la propria legittimazione ad intervenire nel presente giudizio sarebbe indubitabile poiché si discuterebbe «della legittimità costituzionale di una legge della Regione Marche direttamente incidente sulle attività e sugli interessi dei suoi associati, immediatamente coinvolti dalla applicazione delle disposizioni legislative poste *sub judice*».

Ha altresì depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 6 agosto 2004, la Federazione regionale dei coltivatori diretti delle Marche, sostenendo la sussistenza dell'interesse e della legittimazione all'intervento in ragione dello stretto collegamento tra gli interessi di cui essa è portatrice e le politiche regionali di cui la legge impugnata sarebbe espressione, e concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto alla tempestività dell'intervento, la Federazione Coldiretti Marche rileva che nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 27 del 14 luglio 2004 è fatto riferimento al ricorso n. 54 sotto una rubrica che non consentirebbe «di comprendere la natura del ricorso, essendo riferita a norme di legge regionale della Puglia e non delle Marche». Secondo l'interveniente questa erronea indicazione, «stante la funzione riassuntiva e notiziale della rubrica», comporterebbe «che il lettore cui la pubblicazione è rivolta non ha motivo di leggere il testo del ricorso che appare riferito ad una Regione diversa dalla propria». Tale difformità determinerebbe la impossibilità di far decorrere dal giorno 14 luglio 2004 il termine di venti giorni previsto dagli artt. 25, 4 e 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale contenute nel d.P.C.c. 21 luglio 2004, ovvero dalle corrispondenti norme previgenti; in ogni caso, l'interveniente invoca l'applicabilità dell'art. 33 delle Norme integrative vigenti.

7. – In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato una memoria nella quale afferma innanzitutto l'inammissibilità del ricorso proposto avverso l'intera legge regionale n. 26 del 2003, attesa la genericità delle censure rivolte nei confronti della legge considerata nel suo complesso. Le censure, infatti, avrebbero dovuto essere riferite al solo art. 2, comma 1, della legge regionale.

Nel merito, la difesa regionale eccepisce l'infondatezza del ricorso, in quanto con la disciplina impugnata la Regione avrebbe inteso tutelare la qualità delle produzioni agricole sul proprio territorio senza incidere sul libero mercato. Peraltro, rileva la resistente, l'art. 2 della legge regionale n. 26 del 2003 sarebbe “in sintonia” con il quadro normativo risultante dal decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*), il quale stabilisce la tutela assoluta della biodiversità dell'ambiente naturale e la possibilità di incentivare l'agricoltura tradizionale e biologica.

Le censure sollevate, inoltre, non avrebbero nulla a che fare con l'oggetto della disciplina dell'art. 2, dal momento che la normativa comunitaria che lo Stato assume violata riguarderebbe solo la “immissione in commercio” di OGM, mentre l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2003 riguarderebbe la “emissione deliberata” di OGM nell'ambiente, per la quale la direttiva 2001/18/CE non conterrebbe un divieto analogo a quello che l'art. 22 della medesima direttiva pone in relazione alla immissione in commercio di prodotti OGM.

La difesa regionale rileva altresì che, al pari del decreto-legge n. 279 del 2004, la legge oggetto del giudizio porrebbe un divieto sostanzialmente temporaneo di coltivazione di prodotti OGM, come emergerebbe dal fatto che l'art. 2 consente alla Regione di promuovere azioni utili a prevenire possibili rischi per la salute o l'ambiente, nonché dall'art. 1, comma 3, secondo il quale la Regione può promuovere la ricerca e la sperimentazione del settore agricolo al fine di tutela della biodiversità. Tali norme attesterebbero che l'attuale divieto sarebbe posto dalla legge regionale n. 26 del 2003 solo in considerazione dell'attuale incompletezza della sperimentazione scientifica, senza escludere soluzioni diverse.

Infondata – in conseguenza dell’argomento appena evidenziato – sarebbe anche la censura relativa alla violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che la legge interverrebbe nella materia dell’agricoltura riservata alla potestà legislativa regionale. Anche ove riguardasse l’ambiente, essa non intaccherebbe la competenza statale dal momento che la legge regionale sarebbe in sintonia con il citato decreto-legge n. 279 del 2004.

In ogni caso, questa Corte avrebbe riconosciuto la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative in materie per le quali il valore della tutela dell’ambiente assumerebbe rilievo.

Infine, la difesa regionale afferma l’inconferenza del richiamo al d.lgs. n. 224 del 2003, in quanto esso disciplinerebbe soltanto la “emissione deliberata per scopi diversi dall’immissione sul mercato” e per “soli scopi sperimentali”. Da ciò deriverebbe che la coltivazione di piante e l’allevamento di animali OGM ai fini della successiva commercializzazione – che costituisce oggetto della legge regionale pugliese – resterebbe fuori dal quadro procedurale di cui al d.lgs. n. 224. Peraltro, quest’ultimo non porrebbe alcuna limitazione al potere delle Regioni di vietare o limitare la emissione deliberata di OGM nell’ambiente per scopi sperimentali.

Ad ulteriore sostegno delle proprie tesi la resistente evidenzia inoltre come la legge regionale impugnata, pur vietando le emissioni deliberate nell’ambiente di OGM per la successiva commercializzazione dei prodotti relativi, nonché le emissioni ai fini della sperimentazione, all’art. 2, comma 2, consentirebbe di superare tale divieto in caso di rilascio dell’autorizzazione per scopi sperimentali prevista dal d.lgs. n. 224 del 2003.

8. – Nel giudizio promosso avverso la legge della Regione Puglia hanno depositato memorie la Federazione regionale coltivatori diretti di Puglia, nonché l’Associazione sementieri mediterranei, sviluppando anche argomenti ulteriori, rispetto agli atti di intervento, a sostegno della dichiarazione di inammissibilità e di infondatezza del ricorso presentato dallo Stato. In particolare, quanto alla propria legittimazione all’intervento *ad opponendum*, l’Associazione sementieri mediterranei richiama l’ordinanza pronunciata da questa Corte nell’udienza dell’11 maggio 2004 e allegata alla sentenza n. 196 del 2004, nella quale, pur dichiarandosi inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio di costituzionalità in via principale da parte di soggetti privi della potestà legislativa, si sarebbe giustificata tale “chiusura” «richiamando la facoltà riconosciuta ai soggetti privi del potere d’intervento, di utilizzare i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale»; l’interveniente osserva che tale giustificazione potrebbe valere solo per gli interventi *ad adiuvandum* ma non certo per gli interventi *ad opponendum*, giacché l’eventuale accoglimento della questione di costituzionalità renderebbe impossibile ai soggetti interessati al mantenimento della legge “trovare una sede giudiziale alternativa”. Nel caso di specie, comunque, l’intervento assumerebbe «i connotati della collaborazione offerta dall’*amicus curiae*», che già troverebbe riconoscimento nel giudizio di ammissibilità del *referendum* e che dovrebbe necessariamente trovare spazio nel giudizio in materia d’immissione nell’ambiente di organismi geneticamente modificati, dal momento che la partecipazione popolare *in subiecta materia* sarebbe «non soltanto opportuna ma obbligatoria» in forza degli obblighi di consultazione pubblica rinvenibili nell’art. 9 della direttiva 2001/18/CE, nell’art. 12 del d.lgs. n. 224 del 2003 e nell’art. 23 del Protocollo di Cartagena ratificato con la legge 15 gennaio 2004, n. 27 (*Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, con Allegati, fatto a Montreal il 29 gennaio 2000*).

9. – ANCHE LA REGIONE MARCHE, NEL GIUDIZIO PROMOSSO DALLO STATO AVVERSO LA LEGGE REGIONALE N. 5 DEL 2004, HA DEPOSITATO UNA MEMORIA NELLA QUALE RIBADISCE LE DIFESE GIÀ SVOLTE, SOSTENENDO CHE LA NORMATIVA IMPUGNATA NON INTERVERREBBE IN MATERIA DI TUTELA DELL’AMBIENTE E DELL’ECOSISTEMA, MA DISCIPLINEREBBE LA PRODUZIONE AGRICOLA, IN PARTICOLARE INCENTIVANDO L’AGRICOLTURA DI QUALITÀ, NELL’AMBITO DEL TERRITORIO REGIONALE.

Né, del resto, un'invasione della competenza statale di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, Cost. potrebbe derivare dal semplice richiamo alle finalità di tutela dell'ambiente contenuto, insieme a quello relativo alla tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, nell'art. 1, comma 1, della legge impugnata.

La difesa regionale richiama, altresì, l'art. 176 del Trattato CE che codificherebbe il principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore e che comporterebbe, da un lato, l'illegittimità di una normativa comunitaria che imponesse ai singoli Stati il divieto di misure precauzionali più rigide, dall'altro che le finalità ambientali possono essere realizzate dalla normativa regionale in materia di competenza propria o concorrente proprio al fine di una maggiore protezione dell'ambiente.

I divieti posti dalle leggi regionali di settore in ordine all'introduzione nell'ambiente o nel mercato di organismi geneticamente modificati attuerebbero anche la finalità di difesa delle risorse genetiche del territorio, nonché della qualità, specificità, originalità e territorialità della produzione agroalimentare.

LA REGIONE MARCHE RIBADISCE, INOLTRE, L'INFONDATEZZA DELLA CENSURA CONCERNENTE LA VIOLAZIONE DELL'ART. 117, PRIMO COMMA, COST., SOSTENENDO L'ESTRANEITÀ DELLA DISCIPLINA DELL'ART. 22 DELLA DIRETTIVA 2001/18/CE, RISPETTO ALLA DISCIPLINA DETTATA DALL'ART. 2 DELLA LEGGE REGIONALE IMPUGNATA.

Osserva, ancora, la difesa regionale che la normativa di attuazione della direttiva comunitaria, contenuta nel d.lgs. n. 224 del 2003, non potrebbe assurgere a parametro di legittimità della legge regionale perché il rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" obbliga sia lo Stato che le Regioni (art. 117, primo comma, Cost.), ed occorrerebbe «evitare che, attraverso i processi comunitari, si realizzi una sorta di neo-centralismo, attraverso un recupero da parte del governo centrale, di competenze ormai trasferite alle Regioni».

Infine, la Regione Marche dà atto della emanazione del decreto-legge n. 279 del 2004, e della relativa conversione in legge, con modificazioni, avvenuta ad opera della legge 28 gennaio 2005, n. 5, affermando che tuttavia esso non dovrebbe determinare la cessazione della materia del contendere nel presente giudizio.

L'art. 8 del decreto-legge n. 279 del 2004, difatti, pone, fino all'adozione degli specifici piani di coesistenza regionali (adozione per cui non è previsto un termine), il divieto di coltivazioni transgeniche. Tale divieto sarebbe peraltro coerente con la disciplina regionale impugnata, che non consente la coltivazione di produzioni OGM nel territorio della Regione.

10. – Hanno depositato memorie – nelle quali ribadiscono le proprie difese a sostegno della dichiarazione di inammissibilità e di infondatezza del ricorso presentato dallo Stato – l'Associazione sementieri mediterranei (in termini del tutto analoghi alle difese sviluppate nel ricorso n. 21 del 2004) e la Federazione regionale dei coltivatori diretti delle Marche. Quest'ultima sostiene, in particolare, la propria legittimazione ad intervenire in forza della "qualificazione" (rispetto alla vicenda oggetto del giudizio) degli interessi di cui sarebbe portatrice, nonché sulla base del nuovo art. 4 delle Norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale, che dimostrerebbe una significativa "apertura" all'ammissibilità di interventi nel giudizio in via principale da parte di soggetti privi della potestà legislativa.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con distinti ricorsi, ha impugnato la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*) e la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), poiché stabilirebbero «un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM», ponendosi così in contrasto con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio*), che stabilirebbe il principio della

libera circolazione e prevederebbe, per gli Stati membri, l'impossibilità di vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa; le leggi regionali oggetto del giudizio sarebbero altresì contrastanti con l'art. 23 della citata direttiva 2001/18/CE e con l'art. 25 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (*Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*), i quali, secondo quanto esposto nei ricorsi, conterrebbero "una clausola di salvaguardia", in base alla quale solo le previste autorità competenti potrebbero bloccare, ricorrendo agli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrebbe decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all'interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le abbia adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio. Le due leggi regionali, pertanto, violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. – I ricorsi, pur avendo ad oggetto due leggi dal contenuto parzialmente disomogeneo, propongono questioni di costituzionalità sostanzialmente analoghe; conseguentemente, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. – Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 22 febbraio 2005 e allegata alla presente sentenza è stata dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Puglia nel giudizio introdotto con il ricorso n. 21 del 2004, in quanto avvenuta oltre il termine prescritto dall'art. 23, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte.

La Regione Puglia, riconoscendo la tardività della propria costituzione, ha peraltro presentato il 5 agosto 2004 una "nuova memoria di costituzione", in quanto questa Corte avrebbe previsto nell'art. 33 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 29 luglio 2004, la possibilità che le "parti nei procedimenti pendenti davanti alla Corte alla data di entrata in vigore delle presenti norme integrative è ammessa fino al decimo giorno successivo alla data stessa".

Appare evidente l'infondatezza di tale argomentazione, dal momento che il testo delle Norme integrative è stato semplicemente oggetto di una "integrale ripubblicazione" a fini meramente notiziali, dopo che la precedente deliberazione 10 giugno 2004 della Corte costituzionale (*Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 151 del 30 giugno 2004, aveva apportato diverse modifiche alla precedente formulazione delle Norme integrative. Ciò, peraltro, è stato espressamente evidenziato dal Comunicato di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2004.

Anche volendosi prescindere dal fatto che, comunque, l'art. 33, al momento della sua entrata in vigore, non trovava applicazione nei confronti di termini già scaduti, la mancata novazione della fonte meramente ripubblicata a fini notiziali rende evidente che l'efficacia di questa norma transitoria si è esaurita da quasi cinquanta anni.

4. – Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 22 febbraio 2005 e allegata alla presente sentenza sono stati dichiarati inammissibili, per ciò che riguarda il ricorso n. 21 del 2004, gli atti d'intervento *ad opponendum* che sono stati presentati dall'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), dalla Federazione regionale coltivatori diretti di Puglia, dall'Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", dall'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, dalla Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, dall'Ecoistituto Puglia ONLUS, dall'ADICONSUM Puglia, dalla FLAI CGIL Puglia, dalla FAI CISL Puglia, dalla UILA UIL Puglia, dalla CGIL regionale Puglia, dalla U.S.R. CISL Puglia, dalla UIL regionale Puglia, dalla A.I.A.B. Puglia, dal CODACONS ONLUS Puglia, da Italia Nostra, dal WWF, da Legambiente. Rispetto al ricorso n. 54 del 2004 sono stati dichiarati inammissibili gli atti

di intervento *ad opponendum* dell'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.) e della Federazione regionale dei coltivatori diretti delle Marche.

In conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo cfr. le sentenze n. 196, n. 167 e n. 166 del 2004), è inammissibile, a prescindere dalla loro tardività, l'intervento, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali, di soggetti diversi da quelli titolari delle attribuzioni legislative in contestazione, ancorché destinatari attuali o potenziali delle discipline normative contenute nelle leggi impugnate. D'altra parte, questi soggetti dispongono di mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, dinanzi ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale. Né a differenti conclusioni può portare la diversa finalità degli interventi, ed in particolare la circostanza che essi siano volti a contestare le censure di legittimità delle disposizioni impugnate.

5. – Inammissibili devono essere ritenute, altresì, le censure rivolte dal ricorso n. 54 del 2004 nei confronti degli artt. 1, 3 e 7 della legge della Regione Marche n. 5 del 2004, per difetto della determinazione governativa di impugnazione di cui all'art. 31, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte*), dal momento che la generica previsione contenuta nella deliberazione del Consiglio dei Ministri di impugnare la legge è specificata dall'allegata relazione ministeriale con riferimento esclusivo all'art. 2.

Pertanto, sulla base della consolidata giurisprudenza di questa Corte (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 134, n. 43 del 2004 e n. 94 del 2003), il ricorso deve essere ritenuto validamente proposto solo nei confronti dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 5 del 2004.

6. – Le questioni di costituzionalità sollevate dai due identici ricorsi governativi nei confronti dell'art. 2 di entrambe le leggi regionali impugnate devono essere dichiarate inammissibili in conseguenza di una evidente erronea indicazione delle norme interposte che dovrebbero dimostrare la illegittimità costituzionale di tali disposizioni per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La direttiva europea 2001/18/CE, adottata ai sensi dell'art. 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea al fine del ravvicinamento delle "legislazioni degli Stati membri riguardanti l'immissione deliberata nell'ambiente di OGM ed al fine di garantire il corretto sviluppo dei prodotti industriali che utilizzano OGM" (cfr. "Considerando" n. 7), riguarda sia l'emissione deliberata nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati, che la loro immissione in commercio; l'art. 2 della legge della Regione Puglia n. 26 del 2003 e l'art. 2 della legge della Regione Marche n. 5 del 2004 – oggetto del presente giudizio – si riferiscono invece soltanto alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali geneticamente modificati.

Peraltro, le norme interposte che, secondo la prospettazione del Governo, sarebbero state specificamente violate dalle disposizioni impugnate – e cioè gli artt. 22 e 23 della direttiva 2001/18/CE e l'art. 25 del d.lgs. n. 224 del 2003 – si riferiscono esclusivamente al commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati. Infatti, sia la direttiva europea, sia il d.lgs. n. 224 del 2003 distinguono nettamente la disciplina della "emissione deliberata di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio" da quella concernente la "immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti". La asserita violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. da parte di disposizioni delle leggi regionali impugnate, che riguardano soltanto tipiche forme di emissioni di OGM nei settori dell'agricoltura e della zootecnia, non può dunque conseguire alla violazione di disposizioni che, invece, regolano specificamente il diverso profilo della immissione in commercio di OGM.

Lo stesso riferimento alla presunta violazione da parte delle disposizioni regionali impugnate della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente viene solo accennata in relazione al presunto contrasto delle discipline in questione con i poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'attuazione delle prescrizioni contenute nella direttiva europea e nella legislazione nazionale, con evidente riferimento, in particolare, ai poteri di cui all'art. 25 del d.lgs. 224 del 2003, relativi appunto alla "clausola di salvaguardia" prevista per

“limitare o vietare temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, come tale o contenuto in un prodotto”.

7. – La dichiarazione di inammissibilità di tutte le questioni sollevate impedisce di valutare in questa sede gli effetti eventualmente prodottisi, nelle more dei presenti giudizi, sulle due leggi regionali impugnate a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza fra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, decreto adottato in attuazione della raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 (*Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche*).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

RIUNITI I GIUDIZI,

DICHIARA INAMMISSIBILI LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGGE DELLA REGIONE PUGLIA 4 DICEMBRE 2003, N. 26 (*NORME IN MATERIA DI COLTIVAZIONE, ALLEVAMENTO E COMMERCIALIZZAZIONE DI ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI – OGM*), SOLLEVATE DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, IN RELAZIONE ALL'ART. 117, PRIMO COMMA E SECONDO COMMA, LETTERA S), DELLA COSTITUZIONE, CON IL RICORSO INDICATO IN EPIGRAFE;

DICHIARA INAMMISSIBILI LE QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGGE DELLA REGIONE MARCHE 3 MARZO 2004, N. 5 (*DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SALVAGUARDIA DELLE PRODUZIONI AGRICOLE, TIPICHE, DI QUALITÀ E BIOLOGICHE*), SOLLEVATE DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, IN RELAZIONE ALL'ART. 117, PRIMO COMMA E SECONDO COMMA, LETTERA S), DELLA COSTITUZIONE, CON IL RICORSO INDICATO IN EPIGRAFE.

COSÌ DECISO IN ROMA, NELLA SEDE DELLA CORTE COSTITUZIONALE, PALAZZO DELLA CONSULTA, IL 4 APRILE 2005.

FERNANDA CONTRI, PRESIDENTE

UGO DE SIERVO, REDATTORE

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 12 APRILE 2005.

Allegato:

Ordinanza letta nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di organismi geneticamente modificati - OGM*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Puglia, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2004.

Considerato che la costituzione della Regione Puglia è avvenuta oltre il termine prescritto dall'art. 23, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che la resistente Regione fa riferimento alla ripubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 29 luglio 2004 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale a seguito delle modifiche deliberate dalla Corte il 10 giugno 2004;

che tale mera ripubblicazione, confermata tra l'altro dal comunicato di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2004, non può valere a novare la fonte e ad attribuire vigore ad una norma transitoria i cui effetti debbono essere considerati da tempo esauriti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione della Regione Puglia nel presente giudizio.

f.to: Fernanda Contri, Presidente

Allegato:
Ordinanza letta nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di organismi geneticamente modificati - OGM*) e della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti delle Regioni Puglia e Marche, iscritti ai nn. 21 e 54 del registro ricorsi 2004.

Considerato che il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via di azione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione e degli articoli 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa;

che va confermata la precedente giurisprudenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio in via principale relativo alla legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26, dall'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), dalla Federazione regionale coltivatori diretti di Puglia, dall'Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", dall'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, dalla Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, dall'Ecoistituto Puglia ONLUS, dall'ADICONSUM Puglia, dalla FLAI CGIL Puglia, dalla FAI CISL Puglia, dalla UILA UIL Puglia, dalla CGIL regionale Puglia, dalla U.S.R. CISL Puglia, dalla UIL regionale Puglia, dalla A.I.A.B. Puglia, dal CODACONS ONLUS Puglia, da Italia Nostra, dal WWF, da Legambiente, nonché nel giudizio in via principale relativo alla legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5, dall'Associazione Sementieri mediterranei (AS.SE.ME.) e dalla Federazione regionale dei coltivatori diretti delle Marche.

f.to: Fernanda Contri, Presidente