

La disciplina degli OGM tra diritto italiano ed europeo, alla luce della sentenza *Fidenato*

di Ilaria Patta

Title: The Legislative Evolution of Genetically Modified Organisms: a comparative analysis of Italian and European law in the light of Fidenato ruling

Keywords: Genetically modified organisms; Biosafety; Precautionary principle; Food law

1. – La vertenza in esame (Corte giust., sent. 05-02-2026, causa c-364/24, *Fidenato*) impone alla CGUE il compito di affrontare una tematica di indubbio interesse, non solo perché relativa alle coltivazioni geneticamente modificate le quali hanno, in tutte le loro prerogative – da giuridiche a sanitarie - effetti *erga omnes*, ma anche in ragione del fatto che essa necessita di travalicare i confini nazionali e richiede, piuttosto, di essere trattata in ambito eurounitario.

La comprensione della sottesa problematica assume una fattiva differenziazione quando si vuole, ed in questo caso è necessario, andare oltre l'enunciato legislativo in senso stretto e, altresì, porre in essere un approccio pragmatico.

Le piantagioni degli OGM, nonché l'immissione in commercio e l'importazione dei medesimi, vengono regolamentate dal diritto dell'Unione Europea onde salvaguardare la qualità dei prodotti agricoli e la libera circolazione delle merci; tuttavia, non si può prescindere dalla dimensione nazionale di tali coltivazioni in virtù del legame che le stesse hanno con il territorio.

Sebbene l'Unione abbia autorizzato la libera circolazione degli OGM (Direttiva 2001/18/CE), preservando, quindi, i rapporti economici interni, ella consente agli Stati Membri un approccio flessibile alla disciplina che permette loro di limitarne la coltivazione attraverso il ricorso alle clausole di salvaguardia ed alle misure di emergenza. La Direttiva UE 2015/412, modificativa della precedente, ha introdotto la possibilità di adeguare l'ambito geografico con un'autorizzazione alla coltivazione; diversi Stati ne hanno richiesto il divieto, poi accolto con la Decisione 2016/321 della Commissione Europea, che ha palesato un quadro delle colture OGM piuttosto eterogeneo (per una visione della norma: V. Di Stefano, V. Olini, F. Gallucci, *La regolamentazione degli OGM in Italia e il caso MON810*, in www.rivistadga.it, 2022, n. 3, 6).

Se la tematica dei cibi geneticamente modificati rende distanti gli ordinamenti domestici degli stessi Stati Membri, è evidente che l'interprete si trova ad operare con un sistema non più riconducibile ad ambiti definiti, in ragione del fatto che questo viene integrato su più livelli da diverse giurisdizioni sicché,

pertanto, le decisioni dei giudici sono, inevitabilmente, il risultato di varie stratificazioni.

Qualora vi siano dubbi sulla correttezza della lettura ermeneutica riguardante la fattispecie, sia essa in chiave nazionalista, sia attraverso un approccio comunitario, la risposta risolutiva è auspicabile con il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato del Funzionamento dell'UE (le misure nazionali impugnate dinanzi alla CGUE nell'ambito della pronuncia pregiudiziale relativamente al mais OGM Mon810 sono diverse: Corte. giust., sent. 08-09-2011, cause da c-58/10 a c-68/10, *Monsanto e a.*; Corte. giust., sent. 06-09-2012, c-36/11, *Pioneer Hi Bred Italia*; Corte. giust., sent. 13-09-2017, c-111/16, *Fidenato e a.*; Corte. giust., sent. 07-07-2022, c-24/21, *PH*).

Tale strumento costituisce, forse, la massima espressione di come dovrebbe essere il sistema giurisdizionale istituito dai trattati perché instaura un dialogo tra i diversi giudici i quali, per raggiungere un'omogeneità interpretativa, danno avvio ad un confronto che, tra esigenze di giustizia identitaria e ostacoli fra contrasti giurisprudenziali, mette la parola fine a dubbi e divergenze.

In sintesi, la vicenda fattuale che ha determinato la pronuncia dei giudici del Lussemburgo ha origine in Italia e, precisamente, ad Arba (provincia di Pordenone), nell'anno 2021, quando il signor Fidenato, titolare di un'azienda agricola denominata In Trois, avvia una coltivazione di mais OGM Mon810, segnatamente consistente in un granturco geneticamente modificato e prodotto dalla società americana Monsanto Company (Corte. giust., c-58/10, *Monsanto e a.*, sent. 08-09-2011), assai diffuso oltre i confini europei, non solo negli Stati Uniti, ma anche in Australia, Asia e America Latina (A. Bradford, *Effetto Bruxelles: Come l'Unione Europea regola il mondo*, Milano, 2021, 288; K. Ramessar, T. Capell, R. M. Twyman, P. Christou, *Going to Ridiculous Lengths – European Coexistence Regulations for GM Crops*, in 28 *Nat. Biotech.* 133 (2010)).

La storia del menzionato coltivatore si inserisce nell'ambito delle modifiche legislative sul tema e la sua attività ne subisce tutti gli effetti.

Nel mese di settembre del 2021, viene effettuato un sopralluogo sul terreno di Fidenato da parte delle autorità italiane al fine di verificare la presenza di questa particolare tipologia di piantagioni coltivata, secondo quanto dichiarato dallo stesso titolare in tale occasione, al solo fine di svolgere attività di ricerca (si veda la Decisione di esecuzione 2016/321 in cui compare l'unica richiesta, quella della Germania, pervenuta alla Commissione Europea per svolgere ricerca. Per la dottrina: V. Di Stefano, *Il Consiglio di Stato sull'agrovoltaico*, in *Sal. iuribus*, 2021) e nelle more della delibazione della questione di legittimità della Direttiva 2015/412.

Il 14 ottobre 2021, l'agricoltore friuliano ha ricevuto un provvedimento dal Ministero italiano delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, attuativo della menzionata Decisione di esecuzione, secondo la quale, la coltivazione di granturco OGM era vietata nei territori degli Stati che ne avevano presentato richiesta, indi anche in Italia; di conseguenza, ai sensi dell'art. 35-bis del D.Lgs. 224/2003, il titolare della In Trois avrebbe dovuto procedere alla distruzione delle semine in oggetto entro 5 giorni dalla notifica nonché al ripristino dello stato dei luoghi.

A seguito della mancata esecuzione dell'adempimento imposto, in data 19 ottobre 2021, gli agenti del Corpo Forestale Regionale del Friuli Venezia Giulia hanno abbattuto l'area coltivata oggetto di contestazione.

Avverso il provvedimento del Ministero, Fidenato decise di presentare ricorso dinanzi al TAR competente, ritenendo che fosse violativo delle norme dell'UE circa la legittimità della coltivazione del mais OGM Mon810, oltre alla sua immissione in commercio ai sensi del Regolamento 1829/2003, altresì cercando di dimostrare, per logica consequenziale, l'innocuità per la salute e per l'ambiente.

Rigettato il ricorso, il signor Fidenato impugnava la decisione del TAR innanzi al Consiglio di Stato, il quale si interrogava sulla legittimità degli artt. 26-

ter e *26-quater* della Direttiva 2001/18 e, quindi, sulla possibilità per gli Stati Membri di poter ottenere un divieto applicativo del diritto eurounitario, ma più in generale sulla violazione dei principi di proporzionalità e non discriminazione che tali deroghe sarebbero andate a contravvenire.

Nel contesto interpretativo, i giudici di Palazzo Spada hanno sospeso il procedimento sottoposto pregiudizialmente alla CGUE i prefati quesiti.

Ad ingarbugliare giuridicamente il fatto storico ed il processo in essere, si è inserito un ulteriore contenzioso (C-393/24), anch'esso sottoposto alla stessa decisione della Corte, perché riunito al precedente.

Il 19 giugno 2023, allo stesso Fidenato, attraverso un'ordinanza/ingiunzione da parte della Direzione Generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione a tutela del consumatore del competente dicastero, sono state inflitte due sanzioni pecuniarie per la somma complessiva di 50.000,00€ (ambedue di 25.000 € per aver commesso la violazione sia nella provincia di Udine, sia in quella di Pordenone) a cagione del disattendimento dell'art. 35-*bis* del D.Lgs. 224/2003, nuovamente impugnata al cospetto dell'a.g.o.

I giudici di merito, oltre ad interrogarsi sulla validità degli artt. 26-*ter* e 26-*quater* della Direttiva 2001/18, hanno osservato, in particolare, che l'art. 22 di essa non consente agli Stati Membri di vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, inoltre manifestando dei dubbi sul fatto che la Decisione di esecuzione 2016/321 potesse basarsi sull'art. 114 TFUE.

Nell'incertezza, dopo il giudice amministrativo, anche il g.o. ha sospeso il procedimento onde sottoporre nuove questioni pregiudiziali per il medesimo accadimento ed al fine di verificare il rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità, ovvero la loro conformità con il diritto di autoesclusione di uno Stato Membro dall'ordinamento comunitario, nonché con il TFUE (artt. 18, 34, 36, 216 par. 2) e con la Carta (artt. 16, 21 e 52).

La decisione della CGUE apre quindi uno scenario di indirizzo, ma di flessibile nazionalità.

Tuttavia, la giurisdicante ha compreso che la materia in esame richiedeva di andare oltre i confini patriottici, ossia di *zoomare* sulle singole regioni e, ancora, nelle diverse realtà territoriali in seno alle aziende agricole ivi ubicate, poiché la conservazione delle materie prime locali sono il frutto – in tutti i sensi – di *habitat*, paesaggi ed ecosistemi.

La sentenza in esame, benché ponderata sulla nota disciplina, richiede, quindi, un'analisi settoriale della decisione della Corte, la quale, nella scelta tra uniformare le legislazioni degli Stati e valorizzare l'individualismo degli stessi, ha optato per un'interazione con i diversi giudici nazionali che conoscono realmente gli spazi in cui risiedono.

2. – La disamina della vertenza induce l'autrice ad assurgere ad alcune considerazioni non solo di analisi giuridica in senso stretto, ma anche relativa all'insolita ipotesi, appunto verificatasi, in cui viene data ampia rilevanza ai singoli ordinamenti rispetto a quello gerarchicamente sovraordinato.

La valorizzazione dei legislatori domestici, ben comprensibile in virtù del legame tra le coltivazioni ed il territorio, diviene l'occasione per arricchire di spunti di riflessione una giurisdizione che di solito tende ad uniformare piuttosto che a valorizzare le differenze, tant'è che entrambe le cause in analisi (C-364 e C-393) sono confluite in un interrogativo pregiudiziale al quale i giudici nazionali non hanno saputo rispondere con certezza.

In generale, si è già accennato all'importanza dello strumento di cui all'art. 267 TFUE, cui uno Stato Membro è portato ad addivenire quando non sia possibile incoare un ricorso giurisdizionale di diritto interno; tuttavia è proprio sulla questione pregiudiziale che inizia a delinearsi l'orientamento della Corte.

Quest'ultima, non lesina certo critiche nei confronti di parte ricorrente perché ritiene che la motivazione delle richieste sia piuttosto succinta e ricorda che spetta ai giudici, in questo caso italiani, decidere sia sulle situazioni nazionali, sia sul filtro della opportuna rilevanza delle domande da rivolgerle.

Tale considerazione, non nuova alla giurisprudenza (Corte giust., 388/85, *Pardini*, sent. 21-04-1988, punto 8; Corte giust., c-652/22, *KolinIngegnat Turizm Sanayi ve Ticaret*, sent. 22-10-2024, punto 36), si arricchisce di ulteriori precisazioni con le quali la CGUE chiarisce come le questioni pregiudiziali - che non consistono in un'anticipazione decisoria sul merito (Corte giust., c-269/22, *IP e a.*, sent. 30-03-2023), anche se, a parere dell'autrice, in questo caso tracciano comunque il solco verso un orientamento ancora da costruire - richiedono il suo intervento quando il diritto dell'UE fatica ad avere rapporti con la realtà di riferimento (Corte giust., C-36/99, *Idéal Tourisme*, sent. 13-07-2000, punto 20; Corte giust., c-670/22, *M.N.(EncroChat)*, sent. 30-04-2024, punto 65), ovvero nell'ipotesi in cui la controversia per la quale viene sollevata la questione sia meramente fittizia (Corte giust., c-231/89, *Gmurzynska-Bscher*, sent. 08-11-1990, punto 23; Corte giust., c-510/10, *DR e TV2 Danmark*, sent. 26-04-2012, punto 22).

Per vero, è evidente, data la numerosità dei casi simili, che spesso lo Stato Membro si rivolge alla Corte per demandare ad essa una decisione difficile da prendere (e viceversa). Per contro, nella vicenda narrata, invece, i giudici di Lussemburgo, non privi di strumenti per sottrarsi a tale responsabilità ed anche per alleggerire il proprio carico giudiziario, non si svincolano affatto, ma anzi decidono e lo fanno nella consapevolezza che l'Unione non possa avere un rapporto diretto con la realtà della contestazione - in qualche modo anticipando la rilevanza da attribuire al legislatore domestico - e, inoltre, in ragione del fatto che la questione sia tutt'altro che astratta, dati i ricorsi presentati ai giudici nazionali (ordinario e amministrativo).

Superato l'ostacolo pregiudiziale, la CGUE, nel vagliare le fattispecie, intravede, e lo palesa espressamente, il pressapochismo delle domande (Corte giust., da c-320/90 a c-322/90, *Telemarsicabruzzo e a.*, 26-01-1993, punto 6; Corte giust., c-514/23, *Tiberis Holding*, 01-08-2025, punto 30), il mancato coraggio decisionale dei giudici italiani e l'azzardo inesistente e pretestuoso del coltivatore Fidenato allorché ha dichiarato l'intenzione di svolgere ricerca sul mais OGM Mon810.

Nel sovente rimpallo dei non decisionisti, la Curia del Lussemburgo si esprime anche, ma soprattutto, per dettare una significativa interpretazione giurisprudenziale di diritto europeo perché, probabilmente, percepisce la necessità di dissipare una serie di dubbi: la vertenza di Fidenato diviene la cartina di tornasole per spiegare il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri.

Quanto detto si evince nella spiccata sinergia che le coltivazioni geneticamente modificate vanno ad instaurare in ragione della contemporanea e necessaria convivenza tra il diritto eurounitario e quello interno.

La storia giuridica europea del Mais Mon810, ormai piuttosto datata, si muove su due fronti: il commercio e la coltivazione.

Ricapitolando, nel 1988, l'Unione ne aveva approvato la circolazione (Decisione della Commissione 98/294/CE del 22 aprile 1998 conformemente alla direttiva 90/220/CEE del Consiglio), ma ha lasciato ai singoli Stati la possibilità di vietarne la coltivazione e, tra questi, era ricompresa l'Italia (si veda il Decreto Interministeriale del 12 luglio 2013. Per la giurisprudenza sul tema: Consiglio di Stato, Sez. III, 6 febbraio 2015, n. 605). In seguito, la coltura dello stesso prodotto è stata consentita nel territorio europeo con la Direttiva 2001/18/CE (12 marzo), poi modificata dalla Direttiva 2015/412 che ha introdotto, con gli artt. 26-ter e 26-quater la possibilità di adeguare l'ambito geografico di un'autorizzazione alla coltivazione. Diversi Stati, tra cui, appunto, quello di Fidenato, tramite la decisione di esecuzione del 2016, hanno richiesto l'esclusione.

Ne è dunque promanata una normativa permissiva della commercializzazione, salve previsioni domestiche delle nazioni sulle attività agricole.

In un mercato disomogeneo il rimando all'art. 114 TFUE è pressoché immediato.

Tuttavia, se la norma del trattato del funzionamento dell'UE viene letta con più attenzione, è plausibile concepire una narrazione differente rispetto a quella avanzata dal ricorrente, poi confermata dalla CGUE, secondo la quale il reale divieto riguarda non l'immissione dei prodotti, bensì la sua piantagione.

La prospettiva porta ad un'interpretazione diversa dell'enunciato legislativo: la decisione di esecuzione attua in maniera indiretta la teorizzata disapplicazione dell'art. 114 TFUE in quanto non limita la circolazione delle merci, piuttosto, nel rispetto delle coltivazioni identitarie, tutela l'ambiente e protegge i consumatori ma, soprattutto, consente, in modo salomonico, di garantire le specifiche esigenze nazionali attraverso la creazione di una pacifica convivenza.

L'argomentazione ha diverse sfaccettature: si privilegiano l'identità ambientale e gastronomica delle nazioni, ma, nel contempo, le rispettive prerogative vengono bilanciate con la tutela del mercato interno, sul quale – è bene ricordarlo – si erge la stessa Unione.

È interessante osservare come la deroga al diritto dell'UE è ammissibile solo a seguito di una procedura preliminare in cui venga riconosciuta la conformità della richiesta dello Stato al diritto dell'Unione attraverso una domanda motivata, proporzionata e non discriminatoria che risponda ad uno o più fattori imperativi tassativamente indicati nel menzionato art. 26-ter (par. 3, co. 1, lettere dalla a alla g).

Il richiamo normativo ha avuto un limite temporale applicativo nella disciplina transitoria di cui all'art. 26-quater inserita con la direttiva UE 2015/412 che ha novellato la precedente 2001/18. La finestra temporale (tra il 2 aprile 2015 ed il 3 ottobre 2015) consentiva agli Stati Membri di presentare domanda di autorizzazione della modifica dell'ambito geografico di una richiesta presentata prima del 2 aprile 2015, ovvero relativa ad un'autorizzazione concessa anteriormente alla suddetta data.

Se, come è stato accennato, la domanda presentata dal ricorrente era piuttosto debole nei requisiti per espressa ammissione dei giudici, è evidente che la motivazione per sentenziare sul tema fosse più forte del riconoscimento dei formalismi.

Ma v'è di più: non sono mancati gli interrogativi sui principi che si ritiene siano stati violati.

Il ricorrente contesta una discutibile proporzionalità tra i rischi sussistenti e la limitazione del mercato.

Pare difficile, sulla materia in oggetto, discernere un ravvicinamento delle legislazioni, ma è pur vero che proprio sul principio di proporzionalità è riconosciuto al legislatore sovraordinato un potere discrezionale quando è indotto a legiferare in materie che implicino scelte di natura politica, economica e sociale sottese a valutazioni complesse, come nella questione in esame (C. Clini, *Un'analisi comparata sulla regolazione giuridica delle new breeding techniques*, in *Ambienteditto*, 2022, n. 2, 19).

Ritenendo l'afferente materia di forte dimensione nazionale, ma soprattutto locale per il suo spiccato legame con il suolo, la disciplina necessita di un'adeguata flessibilità.

Nondimeno, come ha precisato la giudicante, il limite imposto non concerne il mercato, in quanto il mais OGM è comunque acquistabile, ma postula la coltivazione poiché i rischi per salute e ambiente non sono inesistenti in ragione di una possibile contaminazione.

D'altronde, è la stessa Direttiva 2001/18, con il suo primo articolo, a esordire dicendo che in presenza di un pericolo, ovvero di un'incertezza scientifica sui danni all'ambiente o alla salute umana, l'UE si avvale del principio di precauzione senza che si attenda il verificarsi del danno (si veda l'art. 1 della Direttiva 2001/18. Per la dottrina: E. Corn, *Il principio di precauzione nel diritto penale*, Torino, 2013, 19, 54. Per la giurisprudenza italiana: Cass. Pen., Sez. III, 15 nov. 2011, n. 11148).

Per paradosso, pare, quindi, che la contestata mancanza di proporzionalità si attivi più con la libera scelta degli Stati che consentendo una diffusione non ostacolabile.

In ragione di quanto detto, la CGUE ritiene che non vi sia alcuna discriminazione perché non sussiste nessuna distinzione tra i prodotti di una nazione (in questo caso, l'Italia) rispetto a quelli di un'altra, ma è il singolo Stato facultato a decidere autonomamente di non far praticare un'attività agricola di coltivazione di mais OGM all'interno dei propri confini: infatti, proprio nell'art. 18 TFUE si precisa come il divieto di non discriminazione non debba recare pregiudizio alle disposizioni particolari dei consoci (Si veda la Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione, Bruxelles, 02.02-2000, COM 2000, 4).

Ne consegue, dunque, che l'omogeneità non può esistere a discapito delle specificità delle nazioni, che vedrebbero depotenziate loro stesse e la propria storia.

Un Paese come l'Italia, la cui cucina ha ottenuto un riconoscimento Unesco per la sua sostenibilità e diversità bioculturale, difficilmente avrebbe accettato nei suoi territori coltivazioni geneticamente modificate.

Pertanto, nella logica della sussidiarietà tra normativa europea e nazionale, trova di certo conferma la sentenza in esame la quale, secondo l'autrice, oltre ad essere condivisibile, pone le basi per dare, forse, la risposta al quesito se sia proprio la possibilità di svincolarsi da imposizioni ricadenti su aspetti identitari a porre le basi per il vero ravvicinamento delle legislazioni.

3. – Il raffronto comparatistico tra il caso italiano e la normativa domestica di uno o più Stati dell'Unione richiede una certa attenzione anche, ma non solo, in ragione delle scelte differenti adottate dai singoli.

La cartina geografica delle coltivazioni del mais OGM Mon810, pressoché a macchia di leopardo, palesa la necessità di individuare e comprendere la cultura alimentare e commerciale di una nazione, nondimeno alla luce dell'impossibilità di uniformare, in questo ambito, la legislazione comunitaria.

Facciamo un passo indietro per comprendere meglio alcuni passaggi della disciplina.

La Commissione Europea, con la proposta di Regolamento del 5 luglio 2023 ha tentato di ridefinire la coltivazione ed il mercato di organismi geneticamente modificati.

La vegetazione prodotta con le nuove tecniche genomiche (*New Genomic Techniques*) e identificate con l'acronimo *NGT*, consistono in biotecnologie capaci di velocizzare lo sviluppo delle piante perché in grado di correggere i limiti che indeboliscono tutti gli organismi viventi. Le modifiche normative sono finalizzate ad agevolarne la coltivazione o la diffusione così da renderli in grado di affrontare i cambiamenti climatici, *in primis* la siccità, per porre fine alla crisi alimentare presente in molte parti del pianeta.

Nonostante la nobile finalità perseguita, l'Unione impronta la normazione sul principio della precauzione (Corte giust., c-192/01, *Danimarca*, sent. 23-09-2003; Corte giust., c-236/01, *Monsanto Agricoltura*, 09-09-2003; Corte giust., c-132/03, *Codacons*, sent., 28-01-2003).

Se non è mancata la pronuncia in cui secondo la CGUE questo fosse invalido (Corte giust., c-111/16, *Fidenato*, 13-09-2017) ritenendo che l'incertezza sul piano

scientifico non fosse sufficiente a disporre un limite, la graniticità di tale principio è assai incisiva anche nella sentenza in esame.

Infatti, benché non manchino le dichiarazioni di garanzia delle qualità dei prodotti, la regolamentazione attribuisce agli Stati la responsabilità dei propri territori distinguendo l'attività della coltivazione dalla commercializzazione. Quest'ultima, oltre a richiedere una valutazione di rischio e la tracciabilità, non può prescindere dal principio di circolazione delle merci, dalla libertà del mercato interno e dall'evitare l'esclusione di alcuni o tutti gli Stati da questa nuova attività economica. La coltivazione, invece, è consentita solo quanto ai prodotti approvati dall'UE, pur lasciando ad ogni Stato Membro la libertà di escluderla all'interno dei propri confini (S. Mori e F. Paniè, *Perché fermare i nuovi OGM, Le formiche verdi*, Firenze, 2024).

Dopo quanto premesso, non è irrilevante che quasi contemporaneamente alla sentenza in commento, il 21 aprile 2026, il Consiglio dell'UE abbia divulgato un comunicato stampa afferente al Regolamento di disciplina del settore agroalimentare del vecchio continente in direzione di una sua maggiore competitività e sostenibilità.

Assodato che il componente della manipolazione genetica degli organismi vegetali con destinazione alimentare sia un settore in continua evoluzione, *a fortiori* considerando che il veloce mutamento costituisce una sua prerogativa, ancor più complessa è la classificazione scientifico-giuridica nella dicotomia derivata dall'alternarsi tra colture tradizionali e transgeniche.

Secondo il Consiglio Europeo si è reso perciò necessario rafforzare la sicurezza alimentare, conservare la parità tra gli agricoltori dei diversi Stati, pur mantenendo elevati criteri atti a preservare la salute umana e ambientale che, con i suoi cambiamenti dinamici e l'alternanza di siccità e alluvioni, può diventare un serio ostacolo alle produzioni agricole abbisognevole, onde rimanere competitive, di modificarsi per adattarsi ai tempi.

Occorre quindi ammettere che escludersi dalle nuove frontiere delle coltivazioni significa anche restare fuori dai mercati rispetto ai Paesi extraeuropei che hanno da tempo abbracciato inedite tecniche produttive.

Il testo definitivo, concordato dal Regolamento del Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'UE lo scorso 8 aprile 2026 a Bruxelles e che andrà a modificare il Regolamento UE 2017/625, distingue due categorie: *NGT-1* e *NGT-2*.

La prima, comprende piante equivalenti alle varietà convenzionali e soltanto il loro stato verrà controllato dalle autorità nazionali che non svolgeranno ulteriori verifiche sulla relativa progenie, inoltre non saranno etichettate ad eccezione dalle sementi e di altro materiale riproduttivo.

La seconda, in cui sono annoverate piante con modificazioni genetiche più complesse, resteranno soggette all'attuale legislazione degli OGM, comprese la tracciabilità e l'etichettatura.

In entrambe le ipotesi, gli Stati potranno decidere di svincolarsi da ogni tipo di coltivazione: nel primo caso perché sarà possibile avere approvvigionamenti privi di NGT, nel secondo, poiché essi valuteranno se scegliere di non coltivare quel tipo di piante ovvero di vietarne l'introduzione per evitare la coesistenza di questi prodotti con quelli tradizionali.

Il Regolamento, che secondo il comunicato stampa dovrebbe entrare in vigore nel 2028, non è stato ancora adottato formalmente dal Parlamento Europeo e sarà necessario un periodo di transizione di 24 mesi in cui verranno normate le disposizioni di relativa attuazione.

Tuttavia, l'orientamento, piuttosto liberale e ben distante da teorizzate chiusure alle novità della biotecnologia, evidenzia la volontà di limitare il potere degli Stati Membri a decisioni domestiche, pur senza una certa rigidità verso le etichettature (per le categorie *NGT-1*).

Si richiede, invece, maggiore trasparenza sui brevetti relativi agli sviluppatori di piante NGT-1 le cui informazioni verranno contenute in una banca dati pubblica soggetta al controllo di un gruppo di esperti valutatori dell'impatto scaturente sulle piante.

Il cambiamento tracciato è evidente: la questione ambientale e alimentare diviene una materia di proprietà industriale rendendo sempre più confusa l'irrintracciabilità che ha caratterizzato finora il diritto agroalimentare, nonostante gli intenti perseguiti dall'art. 114 TFUE.

Attualmente i Paesi che hanno richiesto una limitazione dell'ambito geografico per gli OGM sono 19 (nello specifico: Lettonia, Grecia, Francia, Croazia, Austria, Ungheria, Paesi Bassi, Regione Vallonia (Belgio), Polonia, Lituania, Irlanda del Nord, Cipro, Germania, Bulgaria, Italia, Danimarca, Slovenia, Lussemburgo, Malta. Per la dottrina: L. Chieffi, *Frontiere mobili: implicazioni etiche della ricerca biotecnologica*, in *Quad. bioetica*, 2020, 330) e, tra questi, come è stato più volte detto, vi è appunto l'Italia (si veda il sito istituzionale dell'UE in cui vengono indicate le “*Restrizioni dell'ambito geografico delle domande/autorizzazioni di OGM: Richieste e risultati dei paesi dell'UE*” food.ec.europa.eu/plants/genetically-modified-organisms/gmo-authorisation/gmo-authorisations-cultivation/restrictions-geographical-scope-gmo-applications-authorisations-eu-countries-demands-and-outcomes_en#it).

Tuttavia, in Europa si differenziano alcune nazioni come, certamente, la Spagna ed il Portogallo, ove si coltiva il mais OGM Mon810. A prescindere dal fatto che costituisce un loro diritto egualmente rispettabile come la scelta di vietarlo, il granturco geneticamente modificato e dagli stessi coltivato circola liberamente in Europa. Analizzando ogni aspetto, occorre precisare che questi due Paesi produttori, negli anni, hanno ridotto in maniera significativa certe attività. Dal 2019 al 2023 la superficie interessata in Spagna è passata da 107.000 a 46.000 ettari, mentre in Portogallo da 2.700 a 760 ettari; nel resto del mondo, le maggiori coltivazioni si trovano negli Stati Uniti, Canada, Brasile e Argentina benché, concretamente, consiste nel 5% dell'agricoltura globale (F. Paniè, *Fermare i nuovi OGM: una questione di sovranità alimentare*, in www.lafionda.org, 2025, 12-06-2025).

Se i risultati non sono quelli sperati in virtù, probabilmente, di una scarsa richiesta, non mancano interventi per rendere una produzione maggiormente garantista.

Il 7 febbraio 2024, il Parlamento Europeo ha approvato la proposta della Commissione in cui permane la decisione del singolo di acquistare prodotti OGM tracciabili e la scelta di ogni Stato di escluderne la coltivazione. Tuttavia, se sul piano scientifico sono equiparati a quelli generati naturalmente, sotto il profilo giuridico i cibi geneticamente modificati sono oggetti brevettabili regolamentati dalle norme in materia di proprietà intellettuale.

Con la legge spagnola 9/2023 del 25 aprile si è istituito il regime giuridico per l'uso controllato, il rilascio volontario e la commercializzazione di organismi geneticamente modificati (si veda *Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente* in www.noticias.juridicas.com).

La suddetta legge si conforma agli artt. 149 (149.1.16) e 23 della Costituzione spagnola che riservano allo Stato le competenze in materia di principi fondamentali e coordinamento generale dell'assistenza sanitaria e legislazione ambientale, ovvero l'esclusività in materia di finanza generale (art. 149.1.14 Cost. spagnola). Difficile non notare le differenze con l'art. 41 della Costituzione italiana il cui raffronto richiede un'attenta lettura: i due Paesi, pur con storie costituzionali differenti, condividono l'abdicazione delle attività commerciali alle finalità sociali. Ambedue i sottesi principi subordinano l'iniziativa privata all'interesse pubblico che in Spagna si concretizza nella tutela della salute, mentre in Italia si preserva la medesima insieme all'utilità sociale ed all'ambiente.

È evidente che le rispettive costituzioni, benché determinino i limiti e le condizioni di svolgimento dell'attività, differiscono perché, mentre la Spagna si sofferma sulla competenza legislativa per garantire l'uniformità, l'Italia punta sulla garanzia diretta del diritto della libertà d'impresa.

In concreto: l'art. 41 Cost. della Repubblica italiana definisce la restrizione attraverso un principio generale, l'art. 149 Cost. spagnola vi provvede mediante una ripartizione specifica di competenze, ma in entrambi i casi le norme limitano l'impresa per proteggere la salute pubblica.

Alla luce dell'analisi dedotta, è evidente che sia l'UE, ma ancor prima gli Stati Membri che non pongono ostacoli agli OGM - per come confermato dal regolamento del Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'UE di prossima approvazione - danno a queste nuove piantagioni un valore quasi esclusivamente economico.

Il risultato derivante è assai significativo e, forse, anticipato dal legislatore iberico: le colture geneticamente modificate non vengono intese alla stregua un prodotto agricolo, ma ci si avvia a considerarle un brevetto innovativo. La nuova qualificazione determina e determinerà l'inevitabile individuazione giuridica non come semplice cibo da controllare, ma quale invenzione da preservare.

Il passaggio da alimentazione a oggetto da mercificare è ormai avviato.

L'esegesi giurisprudenziale finora delineata permette di avanzare alcune opportune conclusioni.

È evidente che la tematica dei cibi geneticamente modificati ruoti intorno al rapporto controverso tra libero mercato e tutela della salute, sicché il quadro regolatorio dovrebbe riuscire ad armonizzare le diverse esigenze contrapposte, il cui intento è forse raggiungibile con il principio di precauzione (L. Alessi, *OGM e governance del rischio alimentare nell'Unione europea: le recenti tendenze e la ricerca di un difficile equilibrio tra bioeconomia e biosicurezza*, in *Amm. camm.*, 28 marzo 2017, 16).

Risulta pacifico che quest'ultimo determini, talvolta, delle limitazioni imprenditoriali qualora sussistano documentati rischi per gli individui e l'ambiente, sebbene siffatta valutazione richieda un'analisi scientifica certificatoria dei pericoli potenziali nonché, per l'effetto, il grado di rischio degli OGM.

Nonostante la ricerca del menzionato equilibrio, è evidente che la normativa UE favorisca gli interessi economici lasciando agli Stati Membri le scelte limitative, ovvero la responsabilità di autoescludersi da questo nuovo *business* (R. Saija, *Gli Organismi Geneticamente Modificati nel diritto dell'Unione Europea: il ruolo del principio di precauzione ed il controverso rapporto tra autorità e libertà*, in *Rev. El. Dir.*, 2017, 2, 9).

Tuttavia, emerge come, diversamente dal legislatore, la giurisprudenza della CGUE in commento, più che valorizzare le scelte precauzionali, si allinei verso posizioni etiche ed ideologiche sbilanciate a favore di orientamenti politici e di largo consenso.

Benché ne condivida il risultato, probabilmente in quanto italiana, l'autrice non può non nutrire delle perplessità sulla distanza tra l'applicazione delle norme e gli intenti perseguiti dalle Direttive.

La debole motivazione di una derogatoria precauzionale, ovvero la pregressa rigidità preventiva, diventa soccombente rispetto alla necessità di una nazione che ha fatto dell'alimentazione il suo patrimonio identitario al punto da influenzare la decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Ilaria Patta
Dip. Scienze Economico-sociali e matematico-statistiche
Università degli Studi di Torino
ilaria.patta@unito.it