

Giustizia Amministrativa (<https://www.giustizia-amministrativa.it/>)[Indietro](#)

Pubblicato il 01/02/2019

N. 00803/2019 REG.PROV.COLL.
N. 03504/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3504
del 2015, proposto da

Fidenato Giorgio in proprio e quale titolare
dell'Azienda Agricola "In Trois",
rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco
Longo, con domicilio eletto presso lo studio
Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, 32;

contro

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in
persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato
Daniela Iuri, con domicilio eletto presso
l'Ufficio di Rappresentanza della Regione
Autonoma Friuli in Roma, piazza Colonna
355;

nei confronti

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domicilia ex lege in Roma, via dei Portoghesi 12;

Azienda Agricola Dordolo Ennio e Sandro S.S. - non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. FRIULI VENEZIA GIULIA – TRIESTE, SEZIONE I, n. 00146/2015, resa tra le parti, concernente l'impugnativa degli ordini di rimozione delle colture di mais OGM messe a dimora dal sig. Fidenato e il conseguente risarcimento del danno;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2018 il Cons. Giovanni Pescatore e uditi per le parti gli Avvocati Francesco Longo, Daniela Iuri e l'Avvocato dello Stato Carlo Maria Pisana;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'imprenditore agricolo Fidenato Giorgio nella primavera del 2014 ha messo a coltura del mais di tipo OGM MON 810 in quattro appezzamenti da lui condotti, siti nei Comuni di Vivaro (PN), Mereto di Tomba (UD) e Colloredo di Monte Albano (UD).

2. Nel corso del medesimo anno 2014, la Regione Friuli Venezia Giulia, con la d.G.R. n. 443 del 7 marzo 2014, ha approvato in via preliminare un disegno di legge (intitolato "*Modifiche alla legge regionale 8 aprile 2011, n. 5 - Disposizioni relative all'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura*") con il quale, al fine di evitare la commistione e regolare la "*coesistenza*" tra colture transgeniche e colture non transgeniche, ha vietato la coltivazione di mais OGM su tutto il territorio regionale.

3. In quanto recante una "*regola tecnica*" ai sensi degli artt. 1 e 8 della Direttiva del 22 giugno 1998 n. 98/34/CE, il disegno di legge è stato sottoposto al vaglio preventivo alla Commissione europea, come previsto dall'articolo 8 della mentovata direttiva (che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche).

4. Nelle more del pronunciamento della Commissione, è stata approvata la L.R. 28 marzo 2014 n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9), la quale ha vietato con effetto immediato le coltivazioni di mais geneticamente modificato fino all'approvazione definitiva delle su menzionate "*misure di coesistenza*" e, comunque, per un periodo non eccedente i dodici mesi dalla propria entrata in vigore (v. art. 1, comma 1, L.R. n. 5/2014, in vigore dal 1° aprile 2014).

5. Sulla base del vigente art. 1, la Regione Friuli, in data 26 giugno 2014, ha ordinato al sig. Fidenato la rimozione delle colture di mais OGM, rimozione poi attuata d'ufficio a fronte della resistenza passiva messa in atto dall'intimato.

6. I provvedimenti regionali di estirpazione delle piante di mais OGM sono stati impugnati sulla base di tre motivi di censura, intesi ad evidenziare la contrarietà, sotto diversi profili, della disciplina restrittiva regionale rispetto alla prevalente normativa eurocomunitaria.

7. Con la pronuncia n. 146/2015, resa nel contraddittorio con l'Amministrazione regionale, il giudice di primo grado ha respinto

il ricorso sulla base della seguente trama argomentativa.

7.1. Il Tar ha innanzitutto posto le seguenti premesse di inquadramento, osservando che:

- la fonte primaria in materia, la Direttiva comunitaria CE/2001/18 : *i)* all'articolo 22 stabilisce il principio generale della libera circolazione degli OGM; *ii)* all'articolo 23 attribuisce agli Stati membri, in ipotesi di grave rischio per la salute umana o per l'ambiente, il potere di disporre la sospensione o l'interruzione della messa in commercio di prodotti OGM già autorizzati (cd. clausola di salvaguardia); *iii)* infine, all'articolo 26 bis consente agli Stati membri di adottare misure cd. di coesistenza, al fine di evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti;
- la disciplina delle misure di coesistenza di coltivazioni convenzionali, biologiche e transgeniche, riconducibile all'art. 26 bis della Direttiva CE/2001/18, si distingue da quella relativa alla sicurezza alimentare di cui all'art. 26 (e ai Regolamenti CE/2003/1829 e CE/2002/178), perché non riguarda la tutela della salute umana ma il diverso problema della commistione tra colture transgeniche e colture non transgeniche; come tale, essendo attratta alla materia dell'agricoltura, essa rientra nella potestà legislativa esclusiva

regionale, ai sensi dell'art. 117 comma 4 Cost. (come chiarito dalla pronuncia della Corte Costituzionale del 17 marzo 2006, n. 116);

- di tale potestà legislativa sono espressione tanto la d.G.R. n. 443 del 7 marzo 2014 quanto la L.R. n. 5/2014;

- trascorsi i 90 gg (ai sensi dell'art. 9.1 della direttiva 98/34/CE) dall'invio alla Commissione europea del disegno di legge di cui alla d.G.R. n. 443/2014, la norma di coesistenza implicante il divieto di coltivazione del mais transgenico in tutto il territorio regionale è stata introdotta in via definitiva dall'articolo 2, comma 26, lettera a), della L.R. Friuli Venezia Giulia n. 15/2014, di modifica della L.R. n. 5/2011.

7.2. Sulla base di queste premesse il giudice di primo grado:

a) ha respinto la tesi di parte ricorrente secondo cui la moratoria di dodici mesi fissata dalla L.R. n. 5/2014, costituendo norma tecnica, andava previamente notificata alla Commissione ai sensi degli articoli 8 e 9 della Direttiva CE/98/34, sicché il mancato adempimento dell'incombente renderebbe la norma stessa contrastante con il diritto dell'Unione e, pertanto, da disapplicare.

A giudizio del Tar, la norma tecnica è quella approvata provvisoriamente dalla Giunta regionale in data 7 marzo 2014 (nell'esercizio

del potere di cui all'articolo 26 bis della Direttiva CE/2001/18), poi inviata alla Commissione europea, da questa non censurata come difforme dal diritto dell'Unione e quindi trasfusa nell'articolo 2, comma 26, lettera a), della L.R. n. 15/2014.

Viceversa, la moratoria introdotta con l'articolo 1, comma 1, della L.R. n. 5/2014 non costituirebbe norma tecnica, essendo di contro finalizzata a mantenere inalterata la situazione fattuale in attesa del pronunciamento comunitario, sicché essa non andava comunicata alla Commissione europea;

b) con il secondo motivo di ricorso il sig. Fidenato ha inteso sostenere che, nel caso di specie, non esisterebbero le condizioni al ricorrere delle quali, ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 5, del Trattato CE, è consentito a uno Stato membro di derogare a misure comunitarie di armonizzazione (quale è quella che abilita la coltivazione nel territorio dell'Unione di mais OGM MON 810), in quanto non si è in presenza di prove scientifiche inerenti la protezione della salute umana e animale o dell'ambiente.

In proposito il giudice di prima istanza ha rilevato l'erroneità della impostazione del motivo di censura, in quanto nel caso di specie opera una disciplina speciale in tema di deroga alle misure di armonizzazione, vale a dire

quella contenuta nell'articolo 26 bis della Direttiva CE/2001/18 (riferita alle cd. misure di coesistenza) ed è solo rispetto a questa disciplina che va valutata la conformità al diritto eurounitario della normativa interna.

Quanto alla sussistenza di strumenti alternativi ai quali la Regione avrebbe potuto fare ricorso per raggiungere l'obiettivo di evitare contaminazioni nelle colture e, più in generale, in merito alla proporzionalità e alla ragionevolezza del provvedimento di divieto immediato, il Tar ha affermato che, essendo il divieto di durata limitata a 12 mesi, lo stesso opera un *"...ragionevole equilibrio tra le esigenze degli agricoltori che vogliono coltivare piante OGM e quelli che vogliono coltivare piante non OGM..."*;

c) infine, con riguardo al terzo motivo di appello il Tar ha respinto la tesi del ricorrente secondo cui il divieto di coltivare mais transgenico, sebbene temporaneo, eccederebbe il principio di precauzione (stante l'assenza di evidenze scientifiche sulla pericolosità del prodotto) e violerebbe il principio di libertà di scelta da parte degli agricoltori in ordine al tipo di coltivazione da effettuare, come affermato anche dalla sentenza del Tar Friuli n. 178/2014.

Secondo il giudice di primo grado la censura, ancora una volta, non tiene conto del fatto che il divieto regionale di coltivazione nel mais

OGM non trova causa in ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, finalità per le quali ha senso discutere di prove scientifiche della pericolosità del prodotto, ma origina da problemi di coesistenza e, come tale, risponde alla diversa esigenza di evitare gli incroci tra piante di diversa tipologia (convenzionali, biologiche e transgeniche).

8. La sentenza è stata appellata dal sig. Fidenato sulla base di tre motivi di censura i quali, in uno alla sollecitata istanza pregiudiziale da sottoporre alla CGUE ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 267 del TFUE, traggono argomento dalle seguenti deduzioni.

I) Con il primo motivo, l'appellante ribadisce come - diversamente da quanto ritenuto dal Tar - alla moratoria di dodici mesi fissata dalla L.R. n. 5/2014 non possa negarsi la qualificazione di "*norma tecnica*", innanzitutto perché la stessa, lungi dal mantenere inalterata la situazione in essere, ha innovato il quadro normativo regionale introducendo un divieto di coltivazione degli OGM prima non esistente (L.R. n° 6 del 26 luglio 2013).

Stando peraltro alla giurisprudenza della CGUE, quando una disposizione influisce sulla commercializzazione di un prodotto, essa è indubbiamente una regola tecnica; la normativa europea consente che possa farsi luogo a restrizioni e perfino a divieti

geograficamente delimitati solo per effetto delle misure di coesistenza realmente adottate in osservanza delle loro finalità. Nondimeno, la mancata notifica di un progetto di regola tecnica fa sì che i provvedimenti debbono essere disapplicati dal giudice nazionale.

Dunque, poiché il divieto temporaneo di semina di mais OGM introdotto con la L.R. n° 5/2014 è oggettivamente destinato a influire sulla commercializzazione del prodotto e come tale configura una regola tecnica, il relativo disegno di legge avrebbe dovuto essere preventivamente notificato alla Commissione.

II) Con il secondo motivo di appello il ricorrente sottolinea come la direttiva 2001/18/CE, all'art. 26bis, non abbia affatto previsto la possibilità di vietare la semina di mais OGM per motivi legati alla coesistenza, essendosi limitata a disporre che “...*gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti...*”, senza precisare a carico di quale soggetto debbano essere poste le opportune misure volte ad evitare la commistione.

È stata invece la Raccomandazione n° 2010/C 200/01 del 13 luglio 2010 (paragrafo 2.4.) che ha introdotto, per la prima volta, la possibilità di introdurre “...*Misure atte ad escludere la coltivazione di OGM da vaste aree («zone senza*

OGM») ...”, subordinando tale soluzione alla condizione che gli Stati membri dimostrino *“..che in tali zone non è possibile raggiungere un livello sufficiente di purezza con altri mezzi. Inoltre, le misure restrittive devono essere proporzionali all'obiettivo perseguito (vale a dire la tutela delle esigenze specifiche degli agricoltori che operano secondo metodi convenzionali o biologici)...”*.

Nel caso di specie, secondo l'appellante, la mancata comunicazione da parte della Regione dei dati riguardanti l'esatta consistenza e la dislocazione territoriale delle coltivazioni di mais biologico non consentirebbe di apprezzare se il divieto generalizzato di coltivazione del mais OGM introdotto con la L.R. n. 5/2014 su tutta la Regione FVG abbia rispettato detto criterio di proporzionalità e ragionevolezza. Né tale valutazione potrebbe operarsi, come ritenuto dal Tar, sulla base della considerazione della sola temporaneità del divieto.

III) Con il terzo motivo il ricorrente sostiene che:

- tutte le tipologie di coltivazione hanno pari dignità, il che significa che gli interessi economici di coloro i quali coltivano OGM non sono inferiori a quelli di coloro che coltivano le colture con metodo tradizionale o biologico;

- da quanto sopra consegue che i coltivatori OGM non possono essere onerati di prestazioni più gravose rispetto a quelle gravanti sulla generalità dei coltivatori e finalizzate alla tutela specifica di taluni di essi;
 - d'altra parte, il fenomeno della impollinazione incrociata è un fenomeno naturale, né il confinante che coltiva in modo convenzionale o biologico può impedire le propagazioni di polline dal fondo del vicino che coltiva OGM, se queste propagazioni non superano la normale tollerabilità;
 - dunque, nel caso della coltivazione contemporanea di colture biotecnologiche, convenzionali e biologiche, le misure atte ad evitare la presenza involontaria di OGM negli altri prodotti non possono che restare a carico di coloro che ritengono di subire l'effetto della dominanza dei caratteri e, cioè, degli agricoltori che coltivano sementi convenzionali o biologiche;
 - diversamente opinando, si determinerebbe una imposizione di prestazioni personali o patrimoniali a carico di una categoria e a salvaguardia degli interessi economici di un'altra parte della comunità, in patente violazione dell'art. 23 della Costituzione.
9. Ad integrazione della sin qui riepilogata prospettazione difensiva, l'appellante ulteriormente segnala - con memoria dell'8

maggio 2018 - come la piena conformità al quadro normativo comunitario della semina di mais OGM MON810 e la conseguente illegittimità dei divieti che lo Stato italiano vi ha opposto, abbiano trovato completo riconoscimento sia nell'ordinanza della CGUE C-542/12 dell'8 maggio 2013 (riferita all'annata agricola 2010); sia nella sentenza della CGUE C-111/16 del 13 settembre 2017 (riferita alle semine del 2014 e 2015), che ha affermato l'illegittimità del DM di divieto della semina del 12 luglio 2013, per insussistenza dei presupposti sostanziali necessari per il varo di disposizioni statali inibitorie di tal fatta.

A seguito della pronuncia del 2017, i procedimenti penali che vedevano imputato il dott. Fidenato Giorgio per la violazione dell'art. 4, comma 8, del D.L. n. 91/2014 sono esitati tutti in pronunce di assoluzione in quanto, una volta disapplicato il D.M. 23/7/2013, non ha più trovato fondamento la contestata violazione dei *“..divieti di coltivazione introdotti con atti adottati, anche in via cautelare, ai sensi degli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002”*.

In sostanza, nelle richiamate pronunce si è affermato che il divieto di semina e di coltivazione del mais OGM introdotto dallo Stato italiano con il D.M. del 23.7.2013 (e

reiterato con il D.M. 22.7.2015) deve essere disapplicato, in quanto emanato in difetto dei presupposti sostanziali legittimanti l'esercizio del potere cautelare di cui all'art. 34 del Regolamento n. 1829/2003, posto a tutela della salute umana, della salute degli animali e dell'ambiente.

10. La Regione Friuli Venezia Giulia si è ritualmente costituita in giudizio, replicando alle deduzioni avversarie e chiedendone l'integrale reiezione.

Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali si è costituito con memoria di stile senza svolgere deduzioni difensive.

11. L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza n. 2199 del 20.5.2015, a motivo della *“..insussistenza del pregiudizio grave ed irreparabile, dato che l'appellante non ha prospettato specifiche esigenze cautelari legate alla propria sfera giuridica e che l'impugnazione proposta in primo grado riguarda ordini di distruzione delle coltivazioni OGM, su una superficie complessiva di ha 1,191, ormai rimosse (tant'è vero che, come riportato nella sentenza appellata, “All'udienza dell'11 febbraio 2015 il ricorrente dichiarava residuare il solo interesse risarcitorio”)”*.

12. Con ordinanza n. 3829 del 22 giugno 2018 la Sezione ha sollecitato il contraddittorio, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., su alcune questioni non

attinte dalle deduzioni di parte, indirizzando al contempo all'ente regionale una richiesta di integrazione istruttoria.

13. Espletato lo scambio di memorie ex art. 73 c.p.a., la causa è stata discussa e posta in decisione all'udienza pubblica del 20 dicembre 2018.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene fondato il primo motivo di appello e, pertanto, concludente e accoglibile la domanda risarcitoria sulla quale converge, ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a., l'interesse residuo alla trattazione del ricorso.

2. Va innanzitutto data per buona la premessa dalla quale muove il ragionamento del giudice di prime cure, volta a chiarire che:

- il divieto di coltivazione nel mais OGM introdotto dalla Regione Friuli Venezia Giulia non trova causa in ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, ma origina da problemi di coesistenza e, in particolare, risponde all'esigenza di evitare gli incroci tra piante di diversa tipologia (convenzionali, biologiche e transgeniche);

- la Regione ha agito, infatti, ai sensi dell'articolo 26 bis della Direttiva CE/2001/18, e non ai sensi dell'articolo 26 della medesima Direttiva (e dei Regolamenti CE/2003/1829 e CE/2002/178), operando nella materia dell'agricoltura (e non in quella

della sicurezza alimentare e ambientale) e, quindi, in un ambito regolativo nel quale essa detiene la potestà legislativa esclusiva (come chiarito dalla pronuncia della Corte Costituzionale del 17 marzo 2006, n. 116);

- i provvedimenti di rimozione delle colture di mais OGM adottati nei confronti del sig. Fidenato sono stati emessi proprio sulla base delle disposizioni regionali recanti l'introduzione delle menzionate regole di coesistenza.

2.1. Del tutto conformi sono le prospettazioni della Regione Friuli (v. pag. 16 della memoria 14 maggio 2018).

2.2. Aggiungasi, in linea con quanto riportato al punto 9 della premessa in fatto, che anche le misure inibitorie introdotte dallo Stato italiano con il decreto ministeriale del 23.7.2013 (e prorogate con il decreto del 22.7.2015) sono state poste nel nulla dalle pronunce del Giudice Comunitario, in quanto ritenute carenti degli specifici presupposti sostanziali che regolamentano l'esercizio del potere cautelare statale posto a tutela della salute umana, della salute degli animali e dell'ambiente (art. 34 del Regolamento (CE) n. 1829/2003 e art. 53 del Regolamento (CE) n. 178/2002).

2.3. Per cogliere la differenza degli strumenti normativi in questione (afferenti rispettivamente all'area della salute e dell'agricoltura) è utile richiamare il punto 1.1 degli orientamenti allegati alla raccomandazione del 23 luglio 2003, intitolato «*Il concetto di coesistenza*», ove si chiarisce che «*la coesistenza ha attinenza, da un lato, con il potenziale impatto economico della commistione tra colture OGM o non OGM e, dall'altro, con l'individuazione di misure di gestione praticabili volte a minimizzare il rischio di commistione e con il costo di tali misure*»; e ciò in quanto «*Se in un dato prodotto agricolo destinato a non contenere [OGM] la presenza accidentale di [OGM] supera la tolleranza stabilita nella normativa comunitaria, è obbligatorio indicare nell'etichetta che si tratta di un prodotto contenente [OMG]. In questo caso può derivarne una perdita di reddito connessa a prezzi di mercato inferiori o a difficoltà di vendita di tali prodotti. Inoltre, è probabile che gli agricoltori debbano sostenere spese supplementari per applicare sistemi di sorveglianza e misure intese a rendere minimo il rischio di commistione tra colture modificate o non modificate geneticamente*».

3. Risulta altresì pacifica tra le parti e condivisa dal giudice di primo grado la qualificazione come “*norma tecnica*” del divieto regionale di

coltivazione del mais OGM introdotto in via definitiva dall'articolo 2, comma 26, lettera a), della L.R. Friuli Venezia Giulia n. 15/2014.

3.1. La nozione di regola tecnica, cui si riferisce l'art. 8 della direttiva della direttiva 98/34/CE, è definita all'art. 1, punto 11, della stessa direttiva in questi termini: *"una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l'utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, fatte salve quelle di cui all'articolo 10, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi"*.

3.2. La Regione Friuli, avvertita la natura di norma tecnica del divieto approvato in via preliminare con delibera n. 443 del 7 marzo 2014, ha correttamente colto l'esigenza di sottoporre il disegno di legge al vaglio preventivo della Commissione europea, ai sensi degli artt. 8 e 9 della direttiva 98/34/CE.

4. Resta da dirimere, a questo punto, la questione della legittimità della moratoria di 12 mesi introdotta dall'art. 1, comma 1, L.R. n. 5/2014 (ed entrata in vigore dal 1° aprile 2014), adottata in attesa dell'approvazione in via definitiva della misure di coesistenza e costituente la base legittimante i provvedimenti di estirpazione impugnati nel giudizio di primo grado.

4.1. Il Tar ha affermato che detta moratoria non costituirebbe “*norma tecnica*”, essendo di contro finalizzata a mantenere inalterata la situazione fattuale in attesa del pronunciamento comunitario. Per tale ragione essa non andava comunicata alla Commissione europea; e, quanto alla necessità della introduzione del divieto con efficacia immediata, il Tar ha aggiunto che tale soluzione si giustificava in ragione dell'esigenza di fronteggiare il fenomeno in atto della semina del mais OGM poiché, “*a ragionar diversamente.. si finirebbe con il frustrare, in un gioco di rimandi non più finito, l'utilità stessa della previsione e, ancor più, la finalità ultima che - come detto - la stessa persegue*”.

La Regione, da parte sua, giustifica la necessità della misura straordinaria ed urgente “*vista la situazione venutasi a creare con le semine di Mais MON 810*” e la connessa esigenza “*..di tutelare gli interessi economici degli operatori coinvolti nelle*

filiera del mais convenzionale e di qualità che, come chiaramente rappresentato nella documentazione predisposta per la procedura 2014/0131/I, sarebbero danneggiati dalla fissazione delle colture OGM in attesa dell'approvazione delle norma sulla coesistenza" (pagg. 6 e 7 memoria 19.11.2018).

4.2. Le argomentazioni addotte dalla Regione e convalidate dal Tar in merito alla natura del dispositivo giuridico introdotto dall'art. 1 comma 1, L.R. n. 5/2014 , non paiono condivisibili, per le seguenti essenziali ragioni.

- Innanzitutto, il Collegio reputa corretto riconoscere alla moratoria di dodici mesi introdotta dalla L.R. n. 5/2014 la qualificazione a tutti gli effetti di "*norma tecnica*", trattandosi di disposizione che: a) lungi dal mantenere inalterata la situazione in essere, ha innovato il quadro normativo regionale introducendo un immediato divieto di coltivazione degli OGM prima non esistente (v. art. 2 della L.R. n. 6 del 26 luglio 2013); b) la disposizione in parola presenta contenuti oggettivi del tutto coincidenti con la norma introdotta in via definitiva, fatto salvo il profilo differenziale ancorato all'immediata efficacia della moratoria e alla diversa estensione temporale del divieto di coltivazione - limitato a 12 mesi nella L.R. 5/2014 e introdotto in via definitiva dalla L.R. 15/2014; c) nondimeno, se le due disposizioni

si differenziano solamente per la priorità temporale di adozione del divieto, pur avendo entrambe l'effetto di inibire la coltivazione di mais OGM, non può dirsi sussistere alcuna differenza ontologica tra le stesse; *d)* né la direttiva comunitaria attribuisce all'efficacia temporale alcun rilievo condizionante la qualificazione di una disposizione normativa come "regola tecnica"; *e)* di più, stando alla giurisprudenza della CGUE, perché detta qualificazione possa integrarsi, è sufficiente che la disposizione influisca sulla commercializzazione di un prodotto (v. sentenze nella causa C-298/94 del 16 settembre 1997 e nella causa C-279/94 del 16 settembre 1997); *f)* nondimeno, sempre ai sensi della normativa europea, può farsi luogo a restrizioni e perfino a divieti geograficamente delimitati "*...solo per effetto delle misure di coesistenza realmente adottate in osservanza delle loro finalità..*"; per contro, l'art. 26 bis della direttiva del 2011 "*non consente .. agli Stati membri di decidere una misura come quella oggetto del procedimento principale la quale, nelle more dell'adozione di misure di coesistenza, vieta in via generale la coltivazione di OGM autorizzati ai sensi della normativa dell'Unione e iscritti nel catalogo comune*" (v. CGUE, C-36/11 del 6 settembre 2012 - punto 75).

4.3. Le considerazioni che precedono valgono a giustificare l'inquadramento dell'art.1 della L.R. 5/2014 nell'ambito delle "norme tecniche".

Tale conclusione è anche figlia della considerazione, di intuitiva evidenza, che se fosse consentito all'Amministrazione regionale di introdurre legittimamente una "moratoria", atta ad impedire la coltivazione *tout court* di sementi OGM, nell'attesa del pronunciamento della Commissione europea su un disegno di legge di contenuto equivalente, lo stesso procedimento previsto dalla Direttiva 98/34/CE risulterebbe vanificato e del pari risulterebbero prive di senso le disposizioni previste dai paragrafi 1-5 dell'art. 9 della prefata Direttiva CE, che impongono allo Stato membro un periodo di rinvio dell'adozione della norma tecnica, decorrente obbligatoriamente dalla comunicazione alla Commissione.

5. Dunque, poiché il divieto temporaneo di semina di mais OGM introdotto con la L.R. n° 5/2014 risulta oggettivamente destinato a influire sulla commercializzazione del prodotto e come tale configura, per tutte le ragioni innanzi esposte, una "regola tecnica", il relativo disegno di legge avrebbe dovuto essere preventivamente notificato alla Commissione.

5.1. Quanto all'esigenza, presa in considerazione dal Tar, della introduzione in via immediata del divieto di coltivazione onde garantirne ogni effetto utile, è d'uopo considerare – come messo in rilievo da questa sezione con l'ordinanza ex art. 73 c.p.a n. 3829 del 22 giugno 2018 – che l'art. 9.7 della Direttiva 98/34/CE consente l'introduzione in via di urgenza di norme tecniche immediatamente applicabili, senza necessità di attendere il responso positivo della Commissione, ma subordinatamente all'obbligo di darne a quest'ultima immediata comunicazione. La previsione contenuta nella Direttiva 98/34/CE avrebbe potuto, in ipotesi, offrire una soluzione acconcia alle esigenze dell'amministrazione regionale, in quanto praticabile al ricorrere di *“motivi urgenti giustificati da una situazione grave e imprevedibile”* (ivi inclusi quelli di *“..preservazione dei vegetali”*) tali da giustificare l'adozione di *“..regole da.. mettere in vigore con effetto immediato, senza alcuna possibilità di consultazione”*.

5.2. Sollecitata a rendere conto del perché non fosse stato seguito lo schema procedimentale previsto dall'art. 9.7 della direttiva e su quali potessero essere le possibili conseguenze di tale omissione, la Regione Friuli, nelle

memorie depositate in vista dell'udienza di discussione, non ha fornito alcuna delucidazione di chiarimento.

5.3. D'altra parte, l'art. 1 della L.R. 5/2014 abbriviale con l'inciso "*Al fine di evitare perdite di reddito per le colture convenzionali e biologiche di mais*", e quindi fa propria una motivazione giustificatrice che non pare riconducibile ad alcuna delle fattispecie eccezionali che legittimano lo Stato membro a non rispettare l'usuale procedimento per l'introduzione di una norma tecnica e ad approvare una disposizione immediatamente cogente, ai sensi del mentovato art. 9.7 della direttiva.

5.4. Sotto tutti i divisati profili, risulta dunque confermata la circostanza fattuale oggettiva della mancata invocazione, da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, sia durante l'*iter* di approvazione della legge regionale, che in sede processuale, della predetta disposizione 9.7 della Direttiva 98/34/CE, quale base di diritto sorreggente l'elaborazione, e la conseguente promulgazione, dell'art. 1 della L.R. 5/2014.

6. Le premesse argomentative sin qui poste si integrano con l'ulteriore e conclusiva considerazione per cui la mancata comunicazione alla Commissione europea di un progetto di regola tecnica, ai sensi dell'art. 8.1 della Direttiva, fa sì che il provvedimento

veicolante detta regola debba essere disapplicato dal giudice nazionale, in quanto contrastante con la prevalente norma comunitaria.

6.1. Come ben chiarito nella sentenza della Corte di Giustizia causa C-194/94 del 30 aprile 1996, sin dal 1986 la Commissione ha sottolineato, con una apposita comunicazione (86/C 245/05, pag. 4), l'importanza della prevenzione della introduzione di nuovi ostacoli tecnici agli scambi tra gli Stati membri, evidenziando altresì che *"se uno Stato membro vara una regolamentazione tecnica che rientra nel campo d'applicazione della direttiva 83/189/CEE senza notificarne il progetto alla Commissione e senza rispettare l'obbligo di sospensione, tale regolamentazione tecnica non è applicabile nei confronti di parti terze nel sistema giuridico dello Stato membro di cui si tratta"*.

6.2. L'obiettivo che si intende realizzare mediante lo strumento del controllo preventivo è quello della libera circolazione delle merci, costituente uno dei fondamenti della Comunità; e l'utilità di tale controllo emerge proprio nei casi in cui regole tecniche che rientrano nel campo di applicazione della direttiva possono costituire ostacoli agli scambi delle merci fra Stati membri. La notifica e il periodo di sospensione consentono, infatti, alla Commissione e agli

altri Stati membri di accertare se il progetto di cui trattasi frapponga ostacoli agli scambi in contrasto con il Trattato CE ovvero ostacoli che occorre evitare proponendo modifiche ai provvedimenti nazionali oppure adottando provvedimenti comuni o armonizzati.

6.3. Ne viene, in conclusione, che l'inadempimento dell'obbligo di notifica costituisce un vizio procedurale sostanziale atto a comportare l'inapplicabilità ai singoli delle regole tecniche di cui è causa.

6.4. L'affermazione di tale principio e la conseguente disapplicazione della fonte normativa (art. 1 della L.R. 5/2014) costituente la base legittimante dei provvedimenti impugnati dal Fidenato, chiudono il cerchio argomentativo che conduce alla declaratoria di illegittimità degli atti amministrativi recanti l'ordine di estirpazione delle coltivazioni di mais.

7. Detta declaratoria costituisce a sua volta, ai sensi dell'art. 34 comm 3 c.p.a., utile viatico all'accoglimento della domanda risarcitoria avanzata dal ricorrente, rapportata al pregiudizio conseguente alla rimozione delle colture interdette.

7.1. Quanto al 'merito' del giudizio sulla responsabilità dell'amministrazione regionale, non appare revocabile in dubbio che sussistano indici di rimproverabilità,

quantomeno a titolo di colpa, del sin qui descritto *modus agendi* posto in essere dalla Regione, atteso che l'ordine di rimozione è derivato esclusivamente e per nesso di causalità diretta – come evidenziato nei precedenti capi – dalla violazione, per errata interpretazione ed applicazione, da parte della stessa amministrazione regionale, delle norme poste dalla direttiva in materia di approvazione delle “*regole tecniche*”, e senza ravvisabili giustificazioni (per la verità neppure dedotte dalla parte appellata) riconducibili a supposte difficoltà o ambiguità interpretative delle disposizioni di riferimento.

7.2. Il danno (da rimozione delle colture) non è stato quantificato dal ricorrente, il quale ne ha chiesta la liquidazione in via equitativa o a mezzo di condanna generica. La prima soluzione, tuttavia, non è proporzionata alle specificità del caso, potendosi addivenire ad un determinazione del danno e del correlato ristoro in misura sufficientemente puntuale, senza quindi ricorso a stime di tipo meramente equitativo; e neppure la seconda strada è percorribile, in quanto rimessa ad un rimedio processuale non previsto nel rito amministrativo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11.12.2014, n. 6080).

7.3. Nondimeno, in aderenza ad un orientamento già consolidato (cfr., CGARS, 11.12.2017 n.543), a carico dell'amministrazione regionale appellata può essere emessa una pronunzia di condanna sull'"an" al risarcimento dei danni, facendo ricorso, per la liquidazione del ristoro - e cioè per la specifica determinazione del '*quantum*' - al 'metodo' introdotto dall'art. 34, comma 4, del codice del processo amministrativo, quindi ordinando alla Regione di formulare, entro centottanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa (o dalla notifica ad istanza di parte, se precedente) della presente sentenza, un'offerta risarcitoria che contempri una somma da corrispondere quale "*lucro cessante*" - *id est* ristoratrice del danno per il mancato guadagno che sarebbe derivato all'appellante dalla messa in commercio del mais messo a coltura.

7.4. Quanto ai criteri da seguire per la determinazione di tale '*lucro cessante*', l'amministrazione dovrà basare la sua proposta sulla considerazione della superficie dei terreni interessati dall'ordine di estirpazione, oltre che sulla stima dei valori medi relativi alla resa di terreni dalle caratteristiche paragonabili a quello in oggetto, tenendo conto delle spese di coltivazione da

detrarre, anch'esse stimabili per approssimazione alla casistica media di più immediato riferimento.

7.5. Nella determinazione della proposta risarcitoria l'Amministrazione terrà conto, infine, della rivalutazione monetaria da calcolare a far data dall'evento di danno (l'epoca presumibile del raccolto) e degli interessi maturati e maturandi - secondo i criteri generali ormai fissati in materia dalla giurisprudenza civile ed amministrativa (Cass., SSUU, n.1712/1995; Cons. Stato, sez. III, n. 6444/2012 e n. 5686/2012; Id. Ad. Plen., n.3/1998 e n. 6/1998).

8. In considerazione delle superiori osservazioni e 'assorbito' ogni altro motivo di censura, il ricorso in appello va accolto, con conseguente dichiarazione giudiziale dell'illegittimità dei provvedimenti gravati in primo grado e condanna dell'Amministrazione regionale al risarcimento dei danni provocati al sig. Fidenato, da liquidare con il metodo di cui all'art.34 del c.p.a. in conformità ai criteri enucleati nell'ultimo capo.

9. Alla soccombenza della Regione non può che seguire – in assenza di esimenti che il Collegio non ritiene di ravvisare – la sua condanna al pagamento, in favore della parte appellante, delle spese processuali, che si

liquidano, per entrambi i gradi di giudizio, in complessivi €. 3.000,00, oltre accessori dovuti *ex lege*.

10. La sostanziale estraneità alla contesa, avvalorata dal mancato esercizio di attività difensiva in entrambi i gradi di giudizio, giustifica la compensazione delle spese di lite in relazione alla posizione del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

- in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione;
- conseguentemente condanna la Regione Friuli Venezia Giulia al risarcimento dei danni provocati al sig. Fidenato, da liquidare con il metodo di cui all'art.34 del c.p.a. in conformità ai criteri ed ai termini enucleati in motivazione;
- condanna la Regione Friuli Venezia Giulia al pagamento delle spese processuali in favore dell'appellante, che liquida per entrambi i gradi di giudizio nella misura omnicomprensiva di €. 3.000,00 oltre accessori di legge;
- compensa le spese di lite di entrambi i gradi di giudizio tra le rimanenti parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere,

Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Giorgio Calderoni, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giovanni Pescatore	Marco Lipari

IL SEGRETARIO

Valuta questo sito

Giustizia Amministrativa

Segretariato Generale

Uffici relazioni con il pubblico

Consiglio di Stato

CGA Sicilia

TAR

Amministrazione trasparente

[Accedi](#)

Carta dei Servizi

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

Seguici su:

[YouTube](#)

Contatti

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

[Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)

[Accessibilità](#)

[Condizioni di utilizzo](#)

[Privacy](#)

[Regole di accesso](#)

[Webmail](#)