



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 298 del 2018, proposto da Azienda Agricola “In Trois” di Fidenato Dott. Giorgio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Longo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trieste, domiciliataria ex lege in Trieste, piazza Dalmazia, 3;

nei confronti

Marconato Jessica Annalisa non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento adottato dal Direttore generale della Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore – Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e

repressioni frodi dei prodotti agroalimentari – Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del 3 luglio 2018, recante l'ordine "...di procedere, mediante trinciatura ed interrimento, alla distruzione delle coltivazioni di OGM illecitamente impiantate sui terreni siti, rispettivamente, in località Colloredo di Monte Albano (UD) al Foglio 6, mappali nn. 196, 295, 84 e 163 ed in Località Vivaro (PN) al Foglio 14, mappali nn. 264 e 501, nonché al ripristino dello stato dei luoghi a proprie spese.”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 luglio 2019 il dott. Lorenzo Stevanato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'impugnata ordinanza si basa sull'accertamento, svolto in data 28 giugno 2018 presso i terreni coltivati a mais dall'azienda agricola del ricorrente, siti in località Colloredo di Monte Albano (UD) e Vivaro (PN), dal Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari - Ufficio ICQRF Nord Est, unitamente a funzionari del Corpo Regionale Forestale della Direzione centrale risorse agricole forestali ed ittiche – area foreste e territorio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

L'ordinanza si sorregge sulla direttiva UE n. 2015/412 dell'11 marzo 2015 che ha introdotto la possibilità, per uno Stato membro (di cui si è avvalsa l'Italia), di vietare in tutto o parte del territorio la coltivazione di mais OGM, nonché sulla conseguenziale decisione di esecuzione n. 2016/321 della Commissione europea del 3 marzo 2016, che ha stabilito che la coltivazione del granturco geneticamente

modificato “MON 810” sia vietata nel territorio dello Stato italiano.

Perciò, sulla base di quanto stabilito dall’art. 35bis del d. lgs. n. 224/2003, come modificato dal d. lgs. n. 227/2016, è stato ordinato al ricorrente, titolare dell’azienda agricola interessata, di procedere alla distruzione delle coltivazioni di mais OGM illecitamente impiantate ed al ripristino dello stato dei luoghi.

A sostegno del ricorso si deduce:

1) violazione dell’art. 26-quater nel D.Lvo 224/2003, il quale prevede l’assunzione da parte del Ministero delle Politiche Agricole di specifiche misure inibitorie, con decreto preso di concerto con il Ministero della Salute e dell’ambiente, ovvero, con quello delle Infrastrutture e dei Trasporti, o anche dell’Interno, in relazione alla peculiare ragione del divieto. Tale specifico procedimento non sarebbe stato seguito nel caso di specie;

2) violazione dell’art. 7 della L. n. 241/1990. Mancata comunicazione di avvio del procedimento. Violazione del diritto del privato di partecipare all’azione amministrativa, in quanto lo stadio di prefioritura del mais OGM non potrebbe integrare una motivazione d’urgenza;

3) violazione dell’art. 26-bis, comma 3, nonché del Titolo II (artt. 7-14) del D.Lvo 224/2003 in quanto la coltivazione delle particelle nn. 84 e 163 relative al terreno di Colloredo di Monte Albano, come emerge dalla dichiarazione resa dal ricorrente durante il sopralluogo del ICQRF del 28 giugno 2018, aveva finalità sperimentale e di ricerca;

4) violazione dell’art. 3, comma 3, del TUE, e degli artt. 26, 34, 35, 36 e 114 del TFUE, essendo state alterate le condizioni di pari concorrenza fra operatori economici a seconda del Paese in cui viene svolta la medesima attività di coltivazione. Il divieto di coltivazione nel proprio ambito territoriale di OGM si traduce in una limitazione alla libera circolazione, ovvero, in una “misura ad effetto equivalente”;

5) violazione degli artt. 16 e 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione europea come interposto dall’art. 6 del TUE. Violazione dei principi di

proporzionalità, non discriminazione e legalità. Violazione dell'art. 3, comma 3, del TUE, e degli artt. 26, 34, 35, 36 e 114 del TFUE (sotto altro profilo) essendo stata pregiudicata la libertà di impresa;

6) violazione della lett. b) del comma 1 dell'art. 3 del TFUE in combinato disposto con il comma 1, dell'art. 2, del TFUE, e in combinato disposto con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE, essendo stato concesso agli Stati membri di assumere decisioni su un aspetto (definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno) che i Trattati attribuiscono, in via esclusiva, all'Unione europea.

Conclusivamente, si chiede che venga sospeso il giudizio e rimessa alla CGUE, ai sensi del comma 2, dell'art. 267 del TFUE, la questione interpretativa sulla conformità o meno della Direttiva (UE) 2015/412, nonché del D.Lvo 224/2003 come modificato dal D.Lvo 227/2016, e della Decisione di esecuzione della Commissione n. 321 del 3 marzo 2016, agli articoli 3, comma 3, del TUE, nonché agli artt. 26, 34, 35, 36 e 114 del TFUE, nonché agli artt. 16 e 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, come interposta dall'art. 6 del TUE, nonché all'art. 3, comma 1, lett. b), del TFUE in combinato disposto con il comma 1, dell'art. 2 del TFUE e con l'art. 22 della Direttiva 2001/18/CE.

Si è costituito in giudizio il Ministero delle Politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo il quale ha puntualmente controdedotto alle tesi avversarie concludendo per la reiezione del ricorso.

Passando alle valutazioni del Collegio, la questione giuridica che va risolta è duplice:

a) per un verso, va deciso se l'ordinanza impugnata sia conforme alla disciplina legislativa interna (primi tre motivi di ricorso);

b) per altro verso, va indagato se possa esservi contrasto della direttiva comunitaria (nonché del d. lgs. 227/2016 di attuazione) e della decisione della Commissione europea che hanno consentito agli Stati membri di vietare nel loro territorio la

coltivazione di mais geneticamente modificato “Mon 810”, con i principi fondanti del Trattato sull’Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) (quarto, quinto e sesto motivo di ricorso), nel qual caso dovrà sollevarsi questione davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea ex art. 267 (ex art. 234) del TFUE.

Ciò premesso, va anzitutto precisato che l’impugnata ordinanza sanzionatoria è stata adottata in applicazione dell’35-bis del d. lgs. 224/2003, come modificato dal d. lgs. 227/2016, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2015/412, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio”.

Detto art. 35bis prevede che *“Salvo che il fatto costituisca reato, è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 25.000 a euro 75.000 chiunque viola:*

a) i divieti di coltivazione introdotti con l’adeguamento dell’ambito geografico stabilito, nei casi previsti, da uno dei seguenti provvedimenti:

1) l’autorizzazione concessa dalla Commissione europea, ai sensi degli articoli 7 e 19 del regolamento (CE) n. 1829/2003;

2) l’autorizzazione emessa dall’autorità nazionale competente di uno Stato membro ai sensi degli articoli 15, 17 e 18 della direttiva 2001/18/CE;

3) l’autorizzazione rilasciata dall’autorità nazionale competente di cui all’articolo 2, comma 1, ai sensi dell’articolo 18, comma 1, e, se ne ricorrono i presupposti, la decisione adottata dalla medesima autorità, ai sensi dell’articolo 18, comma 3;

b) i divieti di coltivazione adottati ai sensi dell’articolo 26-quater, comma 6;

c) i divieti temporanei di impianto dell’OGM o degli OGM interessati previsti dall’articolo 26-quater, comma 5, lettera b), e dall’articolo 26-sexies, comma 3 [...]

Chiunque viola i divieti di cui al comma 1 è tenuto a procedere alla distruzione delle coltivazioni di OGM illecitamente impiantate e al ripristino dello stato dei luoghi a proprie spese in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull’area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di

dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo [...]”

Si tratta, quindi, di un provvedimento di natura strettamente vincolata all'accertamento che è stato violato il divieto di coltivazione di OGM nel territorio nazionale, senza alcuno spazio per valutazioni discrezionali.

Conseguentemente (e preliminarmente) circa la dedotta (col secondo motivo) censura di violazione dell'art. 7 L. 241/1990, è sufficiente ad escludere la fondatezza il rilievo che il provvedimento impugnato non sarebbe comunque annullabile ai sensi dell'art. 21 octies l. 241/90, in quanto il contenuto non sarebbe potuto essere diverso dall'attuale, stante tale natura vincolata.

Ma anche a prescindere da tale assorbente rilievo, l'urgenza di provvedere era in re ipsa, una volta constatato che le piantagioni erano già in fase di avanzata prefioritura ed era, quindi, necessario evitare la contaminazione dei terreni confinanti.

Nell'ordine logico, va poi esaminata la censura (svolta col primo motivo di ricorso) di violazione dell'art. 26-quater del D.Lvo 224/2003, perché non sarebbe stata seguita dal Ministero la relativa procedura di introduzione del divieto di coltivazione di OGM, ragion per cui nessun divieto sarebbe legittimamente vigente ed operante.

Tal censura muove da un equivoco di fondo circa l'interpretazione della complessa normativa, parte comunitaria, parte nazionale, che disciplina la materia.

L'art. 26-quater, in rubrica *“Misure che limitano o vietano la coltivazione di OGM sul territorio nazionale”* prevede, al primo comma, che *“Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali può adottare misure che limitano o vietano su tutto il territorio nazionale o su una parte di esso la coltivazione di un OGM o di un gruppo di OGM, definito in base alla coltura o al tratto, autorizzati all'immissione in commercio, nel caso in cui non sia stata presentata alcuna richiesta a norma dell'articolo 26-ter, ovvero il notificante o il richiedente abbia confermato l'ambito*

geografico della notifica o della domanda iniziale. Tali misure sono conformi al diritto dell'Unione europea, rispettose dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, e motivate in base a:

a) obiettivi di politica ambientale;

b) pianificazione urbana e territoriale;

c) uso del suolo;

d) impatti socio-economici;

e) esigenza di evitare la presenza di OGM in altri prodotti, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 26-bis della direttiva 2001/18/CE;

f) obiettivi di politica agricola;

g) ordine pubblico”.

Si tratta, però, di una, ma non della sola, modalità normativamente prevista per limitare o impedire la coltivazione di OGM.

Nella specie, il divieto di coltivazione del mais “Mon 810” deriva, invece, dall'adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione del granturco geneticamente modificato, introdotto dalla Commissione europea, in sede di rinnovo dell'autorizzazione alla coltivazione di granturco “Mon 810”, ai sensi degli articoli 7 e 19 del regolamento (CE) n. 1829/2003, con la decisione di esecuzione n. 2016/321 del 3 marzo 2016, e non da misure prese dal Ministero ex art. 26-quater del d.lgs. 224/2003.

Del resto, lo stesso art. 35bis del d.lgs. 224/2003 esattamente contempla, distintamente, “*divieti di coltivazione introdotti con l'adeguamento dell'ambito geografico*” e “*divieti di coltivazione adottati ai sensi dell'articolo 26-quater, comma 6*” che sono, appunto, fattispecie diverse.

La censura di violazione del citato art. 26-quater è dunque infondata: il divieto di coltivazione di “Mon 810” deriva, nella fattispecie, dalla Decisione della Commissione europea 3 marzo 2016, direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale in base al citato regolamento (UE) n. 1829/2003.

Per le stesse ragioni che precedono, è infondata pure la censura dedotta col terzo

motivo di ricorso.

Si sostiene che sarebbe stato violato l'art. 26-bis, comma 3, nonché il Titolo II (artt. 7-14) del D.Lvo 224/2003, in quanto la coltivazione delle particelle nn. 84 e 163 relative al terreno di Colloredo di Monte Albano, come emerge dalla dichiarazione resa dal titolare dott. Fidenato durante il sopralluogo del ICQRF del 28 giugno 2018, aveva finalità sperimentale e di ricerca.

E' vero che il citato comma 3 stabilisce che *“Le misure adottate ai sensi del presente titolo (cioè, il titolo III bis) non riguardano la coltivazione a fini sperimentali così come disciplinata dal titolo II del presente decreto”*.

Senonché, il divieto di coltivazione di “Mon 810” non deriva da misure adottate ai sensi del titolo III bis del d.lgs. 224/2003, ma direttamente dalla citata decisione della Commissione europea 3 marzo 2016.

Se ne ha conferma, tra l'altro, dal fatto che, tra i 19 Stati membri che hanno chiesto, a norma dell'articolo 26 quater della direttiva 2001/18/CE, il divieto della coltivazione di granturco “Mon 810” in tutto il loro territorio o parte di esso, la Germania ha espressamente chiesto deroga al divieto ai fini di ricerca, ma non l'Italia.

Esaurito l'esame delle censure con cui viene dedotta l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio impugnato per contrasto con la normativa nazionale, il Collegio deve quindi valutare le restanti censure con cui si deduce un preteso contrasto della direttiva del Parlamento europeo e della decisione di esecuzione della Commissione europea, con i principi dei Trattati (TUE e TFUE).

Il ricorrente, trattandosi di atti non adottati nei suoi confronti o che lo riguardino direttamente ed individualmente, non è legittimato a proporre ricorso diretto alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro tali atti comunitari ex art. 263 del TFUE.

Sul punto, vale la pena citare il fatto che la società Monsanto, essa sì destinataria della citata decisione della Commissione europea 3 marzo 2016, alla quale erano

state comunicate le domande degli Stati membri richiedenti (vd. il “considerando” n. 7 della citata decisione) non ha sollevato obiezioni a nessuna delle domande entro il periodo di 30 giorni di cui all'articolo 26 quater, paragrafo 3, della direttiva 2001/18/CE e pertanto non ha confermato l'ambito geografico dell'autorizzazione alla coltivazione del granturco “MON 810”.

Il ricorrente chiede perciò che sia sollevata davanti alla Corte di giustizia ex art. 267 (ex art. 234) del TFUE la questione della validità di tali atti comunitari, in particolare se essi siano o meno conformi a principi fondanti dei Trattati.

Il Collegio, tuttavia, non ritiene che ai fini del decidere occorra sollevare tale questione incidentale, non essendo ravvisabile il preteso contrasto dei controversi atti comunitari con i principi informatori dei Trattati. L'obbligo del giudice nazionale di rimettere una questione all'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione europea non sussiste se la corretta applicazione del diritto comunitario può imporsi con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione (cfr.: Cons. Stato, Sez. VI, 12 ottobre 2017, n. 4732), ed è appunto questo il caso.

Invero, i profili di contrasto sarebbero quelli afferenti al funzionamento del mercato interno ed alla libera circolazione di un bene (art 26 e 114 TFUE nonché art. 3, co. 3, TUE), al divieto di restrizioni quantitative a importazioni ed esportazioni (artt. 34 e 35 TFUE); alla libertà di impresa (artt. 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea); alla competenza esclusiva dell'Unione sulle regole di concorrenza per il funzionamento del mercato interno (art. 3 TFUE).

Ma nessuno di tali profili di criticità degli atti comunitari recanti il divieto di coltivazione di “Mon 810” è ravvisabile.

Anzitutto, in materia di agricoltura l'Unione europea ha competenza concorrente, e non esclusiva, ex art. 4, comma 2, del TFUE.

In considerazione di ciò, è stato correttamente applicato alla fattispecie il principio di sussidiarietà ex art. 5, par. 3, del TUE.

Invero, la controversa direttiva è basata sui pregnanti “considerando” n. 6, n. 7 e n.

8 del seguente testuale tenore:

(6) *“L'esperienza ha dimostrato che la coltivazione degli OGM è una questione affrontata in modo più approfondito a livello di Stati membri. Le questioni relative all'immissione in commercio e all'importazione degli OGM dovrebbero continuare ad essere disciplinate a livello di Unione al fine di salvaguardare il mercato interno. Tuttavia la coltivazione può richiedere maggiore flessibilità in certi casi, essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi. In conformità dell'articolo 2, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri hanno diritto di adottare atti giuridicamente vincolanti che limitano o vietano la coltivazione degli OGM sul loro territorio, dopo che per tali OGM è stata rilasciata l'autorizzazione all'immissione in commercio dell'Unione. Tale flessibilità non dovrebbe tuttavia incidere negativamente sulla procedura di autorizzazione comune, in particolare sul processo di valutazione condotto principalmente dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare («Autorità»)».*

(7) *Per limitare o proibire la coltivazione di OGM, alcuni Stati membri hanno fatto ricorso in passato alle clausole di salvaguardia e alle misure di emergenza ai sensi dell'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE e dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1829/2003 sulla base, a seconda dei casi, di nuove o ulteriori informazioni divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione e che riguardano la valutazione di rischi ambientali o di una nuova valutazione delle informazioni esistenti. Altri Stati membri hanno fatto ricorso alla procedura di notifica di cui all'articolo 114, paragrafi 5 e 6, TFUE, che richiede la presentazione di nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro. Inoltre il processo decisionale è risultato particolarmente difficoltoso per quanto riguarda la coltivazione di OGM, in quanto sono state espresse preoccupazioni*

nazionali non dettate unicamente da questioni legate alla sicurezza degli OGM per la salute e per l'ambiente.

8) In questo contesto, è opportuno garantire agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare OGM nel loro territorio, senza conseguenze per la valutazione del rischio prevista dal sistema dell'Unione di autorizzazione degli OGM, nel corso della procedura di autorizzazione o successivamente, e indipendentemente dalle misure che gli Stati membri che coltivano OGM sono autorizzati o tenuti a prendere a norma della direttiva 2001/18/CE per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti. Dare questa possibilità agli Stati membri può migliorare il processo di autorizzazione degli OGM e, al tempo stesso, può garantire la libertà di scelta dei consumatori, degli agricoltori e degli operatori, assicurando maggiore chiarezza alle parti interessate per quanto riguarda la coltivazione di OGM nell'Unione. La presente direttiva dovrebbe pertanto favorire il corretto funzionamento del mercato interno.”

L'applicazione del principio di sussidiarietà assorbe, dunque, ogni dedotto profilo di criticità degli atti comunitari in controversia, essendo stato ritenuto dal Parlamento europeo, con la controversa direttiva, che gli obiettivi dell'azione prevista possono essere adeguatamente conseguiti dagli Stati membri, senza l'intervento dell'Unione. Ciò in quanto *“la coltivazione può richiedere maggiore flessibilità in certi casi, essendo una questione con forte dimensione nazionale, regionale e locale dato il suo legame con l'uso del suolo, le strutture agricole locali e la protezione o il mantenimento degli habitat, degli ecosistemi e dei paesaggi”* (così un essenziale rilievo del sesto “considerando” della direttiva).

In ogni caso, gli aspetti sollevati dal ricorrente circa libertà di impresa e funzionamento del mercato interno all'Unione si configurano come cedevoli, non solo al principio di sussidiarietà, ma anche a quello di precauzione in materia di ambiente (ex art. 191 TFUE).

Esso presuppone l'esistenza di un rischio potenziale, ma non richiede l'esistenza di

evidenze scientifiche consolidate sulla correlazione tra la causa, oggetto di divieto o limitazione, e gli effetti negativi che ci si prefigge di eliminare o ridurre ma comporta che l'azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata.

Invero, è noto che l'ambito della valutazione degli OGM destinati alla coltivazione non è in grado di escludere a priori, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, rischi ambientali e ricadute sulla sicurezza alimentare. Nell'ambito di tale valutazione rientra, ad esempio, l'invasività o la persistenza di un OGM, la possibilità di incrocio con piante domestiche coltivate o selvatiche, la minaccia alla conservazione della biodiversità.

Non vi è dunque luogo ad assecondare la richiesta questione incidentale ex art. 267 TFUE.

In conclusione, per le ragioni che precedono, il ricorso è infondato e va respinto. Tuttavia, la complessità delle questioni giuridiche sollevate giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese del giudizio compensate.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 17 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere

Lorenzo Stevanato, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Lorenzo Stevanato

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO