

Sentenza della Corte costituzionale n. 23/2021

Materia: appalti pubblici; agricoltura (OGM).

Parametri invocati: articolo 117, comma primo, Cost., in relazione all'articolo 36 TFUE e all'articolo 26ter paragrafo 8 della direttiva 2001/18/CE.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articolo 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12 (Modifica all'articolo 2 della legge regionale 12 marzo 2008, n. 7 (Disposizioni transitorie in materia di coltivazione ed uso in agricoltura di organismi geneticamente modificati (OGM)).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1 della legge della Regione Molise 13 novembre 2019, n. 12, che, modificando una precedente disposizione, prevede che negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva di scuole di ogni ordine e grado, università, ospedali, luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati, la Regione *“sostiene la fornitura e l'utilizzo dei prodotti provenienti dalla filiera corta e dagli organismi non geneticamente modificati. (...) Per tale motivo, la fornitura e l'utilizzo di prodotti provenienti dalla filiera corta in misura superiore al 50 per cento oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati, pur nel rispetto della normativa statale vigente in materia di contratti pubblici, costituiranno titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva”*. Pur essendo impugnata l'intera disposizione, la Corte limita l'oggetto del giudizio alle sole parti riguardanti gli OGM, poiché le censure governative di illegittimità risultano circoscritte alla previsione del criterio preferenziale costituito dall'utilizzo di prodotti non contenenti OGM nell'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi e forniture destinate alla ristorazione collettiva. Secondo il ricorrente, la preferenza accordata dalla disposizione impugnata ai prodotti non contenenti OGM costituirebbe un ingiustificato ostacolo alla loro libera circolazione e agli scambi intracomunitari, in assenza di una dimostrata dannosità per la salute pubblica e di una finalità ambientale della limitazione prevista.

La Regione resiste con una molteplicità di argomentazioni, che vengono peraltro tutte confutate dalla Corte che ritiene fondata la questione promossa dal Governo. In primo luogo la Corte, richiamando proprie precedenti pronunce, afferma che la direttiva 2001/18/CE costituisce *“il testo normativo fondamentale”* per quanto concerne l'immissione in commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati e i relativi limiti ammissibili (sentenza n. 116 del 2006; in senso analogo, sentenza n. 150 del 2005). In base all'articolo 22 della direttiva, gli Stati membri possono limitare o vietare temporaneamente la vendita o l'utilizzo in commercio di OGM (come tali o contenuti in prodotti) conformi ai requisiti previsti dal diritto europeo, solo sulla base di nuove o ulteriori informazioni - divenute disponibili dopo la data dell'autorizzazione - e che riguardino la valutazione di rischi ambientali o una nuova valutazione delle informazioni esistenti,

basata su nuove o supplementari conoscenze scientifiche. Devono sussistere fondati motivi di ritenere che un OGM, come tale o contenuto in un prodotto debitamente notificato e autorizzato per iscritto alla direttiva 2001/18/CE, rappresenti un rischio per la salute umana o l'ambiente (cfr. articolo 23 direttiva); in tal caso, inoltre, lo Stato membro deve informare immediatamente la Commissione europea e gli altri Stati, motivando la propria scelta, sulla quale è adottata una decisione della stessa Commissione. L'articolo 26ter della predetta direttiva prevede poi i casi in cui è possibile chiedere la limitazione o il divieto di coltivazione di OGM autorizzati, in base a peculiari esigenze ambientali, economiche e territoriali, stabilendo tuttavia che le misure conseguenti *“non incidono sulla libera circolazione degli OGM autorizzati, come tali o contenuti in prodotti”* (articolo 26ter, paragrafo 8).

La Corte ritiene, inoltre, che la disposizione impugnata configuri, anche se in forma indiretta, una limitazione alla libera circolazione degli OGM autorizzati in conformità al diritto europeo. Infatti, l'aver previsto il non utilizzo di prodotti OGM come criterio premiale aggiuntivo per l'aggiudicazione degli appalti pubblici di ristorazione collettiva incentiva comunque i partecipanti alla gara al soddisfacimento di tale criterio. Inoltre, secondo la Corte, non ricorrono neppure le condizioni previste dagli articoli 23 e 26ter della direttiva 2001/18/CE: infatti, da un lato non risultano accertate evidenze scientifiche sulla nocività degli OGM; dall'altro, le restrizioni che sono consentite dalle norme europee richiedono una decisione motivata dello Stato membro e una valutazione della Commissione europea, elementi tutti mancanti nel caso in esame.

Infine, non può essere secondo la Corte assunto a riferimento neppure l'articolo 36 del TFUE che consente agli Stati membri di imporre limiti alle importazioni giustificate da motivi di tutela della salute o del patrimonio storico, artistico o archeologico nazionale. Infatti, la Corte ritiene fondate su valutazioni del tutto ipotetiche le ragioni di tutela della salute, né accoglie l'ulteriore argomento della difesa regionale secondo la quale la norma sarebbe legittima in quanto posta a tutela del patrimonio culturale, tutela che comprenderebbe anche i processi produttivi e il patrimonio genetico del cibo. Sul punto, la Corte afferma che la disposizione oggetto del giudizio introduce un regime deteriore per gli OGM senza però proteggere per questo prodotti e processi produttivi tradizionali; dall'altro lato rileva che la tutela del patrimonio culturale italiano – compreso quello immateriale attinente agli alimenti – rientra nella potestà legislativa esclusiva statale (articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost.), ed eccede quindi dalla competenza regionale. Alla luce di quanto sopra esposto, la Corte afferma che la previsione della disposizione impugnata è illegittima in quanto, non solo contrasta con la direttiva 2001/18/CE, ma *“si risolve altresì in una misura ad effetto equivalente ai sensi dell'art. 34 TFUE, intesa quale normativa idonea a ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari”*. L'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della l.r. Molise 7/2008 è dichiarata limitatamente alle parole *“e degli organismi geneticamente modificati”* e *“oppure l'utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati”*.