



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**09/052/CR/C10**

**INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI GENETICAMENTE  
MODIFICATI UTILIZZABILI NEL SETTORE AGRICOLO ITALIANO PER LE  
PRODUZIONI VEGETALI, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL'ECONOMIA  
AGROALIMENTARE ED ALLA RICERCA SCIENTIFICA  
AUDIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DINANZI LE  
COMMISSIONI  
VII E IX DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Il quadro di riferimento normativo**

La coltivazione di Organismi Geneticamente Modificati (OGM) a scopo sperimentale e commerciale è regolamentata a livello europeo dalla normativa relativa al rilascio deliberato nell'ambiente di OGM (direttiva 2001/18/CE, recepita dal D.lgs. 224/2003), dai regolamenti 2003/1829/CE e 2003/1830/CE relativi agli alimenti e mangimi geneticamente modificati, e da vari decreti attuativi. L'immissione in commercio e la coltivazione di sementi GM sono regolamentate anche dalla normativa sementiera (L. 1096/1971 così come modificata dal D.Lgs. n. 212/2001 attuativo delle direttive 98/95/CE e 98/96/CE).

E' noto che, nell'ambito del diritto comunitario derivato, le direttive vincolano gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, senza incidere sulla competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi necessari per il raggiungimento di detto risultato.

La citata direttiva 2001/18/CE, avendo come scopo il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e la tutela della salute umana e dell'ambiente, appartiene a quel tipo di direttive cosiddette "dettagliate o particolareggiate", che indicano con precisione le norme interne che gli Stati sono tenuti ad adottare.

In tal modo, la discrezionalità dello Stato si riduce, in ultima analisi, soltanto alla scelta della forma giuridica interna da dare alla norma già fissata sul piano comunitario.

A livello nazionale, il Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, ha dato recepimento alla direttiva, riprendendone l'impianto e individuando l'autorità nazionale competente responsabile dell'attuazione delle prescrizioni in essa contenute (Ministero dell'Ambiente, del Territorio e della Tutela del mare).

La direttiva 2001/18 stabilisce all'art. 22 che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM conformi ai requisiti fissati a livello comunitario. E' importante tener presente che tale articolo, congiuntamente ad altre disposizioni più generali del diritto comunitario e del Trattato riguardanti la libera circolazione delle merci, può rappresentare la base giuridica per l'avvio di una procedura di infrazione comunitaria nei confronti di dispositivi legislativi di divieto di coltivazione e commercializzazione dei prodotti GM.

Tuttavia l'art. 23 della stessa direttiva prevede una clausola di salvaguardia che permette ad uno Stato Membro di limitare temporaneamente o vietare l'uso o la vendita sul proprio territorio di un OGM, qualora, sulla base di nuove informazioni, vi fossero fondati motivi di rischio per la salute umana o l'ambiente.

L'art. 26 bis precisa, inoltre, che gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti.

Al fine di aiutare gli Stati membri ad elaborare le strategie nazionali sulla coesistenza, la Commissione Europea ha adottato la Raccomandazione 2003/556/CE, recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture

transgeniche, convenzionali e biologiche, in cui sono elencati i principi generali da prendere in considerazione.

Lo Stato italiano ha fatto proprie le disposizioni contenute nella citata Raccomandazione a fine 2004 con l'approvazione del Decreto-Legge 22 novembre 2004, n. 279, recante disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, convertito poi con alcune modifiche nella Legge n. 5 del 28 Gennaio 2005. Tale Legge ha introdotto nella disciplina nazionale il principio della coesistenza tramite la separazione delle filiere e quello della libertà di scelta del consumatore nella decisione del tipo di prodotto da usare: biologico, convenzionale o transgenico.

Per l'attuazione pratica della coesistenza la Legge rimandava a delle norme quadro nazionali da emanarsi successivamente con decreto ministeriale d'intesa con le Regioni e le Province Autonome. Alle stesse Regioni e Province Autonome era demandato il compito di redigere dei Piani di coesistenza in coerenza con le norme quadro.

La Legge ha poi introdotto norme relative alla responsabilità in caso di danno, alle sanzioni e al monitoraggio, valutazione e informazione sul sistema di coesistenza adottato.

Il 17 marzo 2006, a seguito di un ricorso da parte della Regione Marche sulla Legge 5/2005, la Corte Costituzionale si è pronunciata con la Sentenza n.116 con cui ha sancito che la disciplina della coesistenza tra differenti tipi di agricoltura (convenzionale e biologica con quella che si avvale di OGM) è competenza esclusiva delle Regioni e Province Autonome in quanto la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il «nociolo duro della materia agricoltura. Pertanto spetta alle Regioni l'esercizio del potere legislativo per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo.

### **Il ruolo attivo delle Regioni.**

Con questo quadro di riferimento normativo comunitario e nazionale, nonostante le norme nazionali prevedessero una mera presenza all'interno di Commissioni o Comitati di rappresentanti regionali, nel corso degli ultimi dieci anni le Regioni hanno affrontato le tematiche relative all'introduzione della coltivazione di piante geneticamente modificate nei propri territori, approfondendole sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista giuridico e normativo, con il fine di fornire una risposta alle richieste di agricoltori, consumatori, operatori della distribuzione e dell'agroindustria.

Ben 18 regioni hanno legiferato sulla materia e 11 Amministrazioni regionali italiane hanno sino ad ora aderito alla "Rete delle Regioni e delle autorità locali europee sensibili agli OGM".

A livello di Commissione Politiche Agricole della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome è stato costituito uno specifico Gruppo di lavoro tecnico interregionale che si rapporta a livello di uffici tecnici con il Ministero delle Politiche Agricole, Agroalimentari e Forestali (MIPAAF), con il Ministero dell'Ambiente, del Territorio e della Tutela del mare, con il Ministero per le Politiche Comunitarie.

Il Gruppo di lavoro ha predisposto inoltre un documento, approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome, contenente Linee Guida interregionali per le normative regionali di coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e geneticamente modificate.

Il documento, sui cui contenuti tecnici è in via di definizione una formale condivisione tra Stato e Regioni attraverso l'istituto dell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, assumerà per il territorio italiano la valenza di progetto di regola tecnica da sottoporre alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34 (CE).

I progetti di provvedimento concernenti le misure di coesistenza, in quanto contenenti metodi di produzione e processi obbligatori, devono essere infatti notificati ai sensi della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche.

## **Le preoccupazioni delle Regioni riguardo l'introduzione di OGM**

### **• La valutazione del rischio**

L'impiego di OGM in agricoltura è autorizzato ai sensi della direttiva 2001/18/CE, sulla base di una valutazione dei rischi potenziali per la salute e per l'ambiente.

La procedura prevede che la valutazione del rischio venga effettuata dal soggetto interessato ad ottenere l'autorizzazione per il prodotto GM. Gli Stati Membri e l'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) intervengono nel procedimento di autorizzazione valutando la correttezza dei dati presentati. La Direttiva prevede inoltre che, il monitoraggio degli effetti ambientali successivo all'immissione in commercio competa al soggetto che ha ottenuto l'autorizzazione. Comunque, nulla vieta che gli Stati membri od altri soggetti possano effettuare studi comprendenti anche il monitoraggio post immissione e che, sulla base dei risultati di questi o di nuove evidenze scientifiche che dimostrino effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, l'autorizzazione possa essere sospesa e/o revocata.,

Occorre evidenziare, peraltro, che la valutazione del rischio ambientale preventiva al rilascio dell'autorizzazione, è stata e/o viene effettuata in ambienti non europei nella maggior parte degli eventi autorizzati o in corso di autorizzazione, a causa della maggior facilità di realizzazione in territori extracomunitari. La preoccupazione, condivisa da molte Regioni, è che una valutazione degli effetti ambientali condotta al di fuori della particolarità territoriale italiana possa sottovalutare gli effetti potenzialmente negativi degli OGM sugli ecosistemi locali.

Inoltre, le valutazioni di rischio per l'ambiente dovrebbero tenere in considerazione i risultati di studi successivi alla diffusione delle colture transgeniche, valutando l'eventuale aumento dell'impiego di erbicidi, lo sviluppo di insetti resistenti alle piante transgeniche, l'inquinamento genico di piante affini e il conseguente sviluppo di malerbe resistenti agli erbicidi, la permanenza dei transgeni nel terreno. Ad esempio, approfondimenti svolti sui rischi generati dalla tossina BT sembrano evidenziare che nelle procedure autorizzative statunitensi non siano stati considerati i potenziali effetti negativi sui corsi d'acqua minori in determinate condizioni.

Infine, è necessario sottolineare che recenti studi hanno evidenziato alcune criticità nei test effettuati ai fini della verifica di potenziali effetti nocivi sulla salute umana, con particolare riferimento alle metodologie adottate per valutare gli effetti avversi nelle cavie da laboratorio. Infatti, i test effettuati sugli OGM sono condotti su una unica specie e per una durata di 90 giorni ma alcuni scienziati suggeriscono che tale metodologia non collima con l'approccio usato per altre sostanze, quali i pesticidi, in cui i test sono effettuati su almeno 3 specie diverse e possono protrarsi per tempi molto superiori. Questo disallineamento tra le metodologie al momento non sembra giustificato visti anche i risultati di alcune prove alimentari che hanno evidenziato differenze significative tra le specie alimentate con OGM già autorizzati e quelle senza.

Da questa breve analisi risulta evidente che la capacità di intervenire nel procedimento autorizzatorio con dati certi e scientificamente provati, possibilità prevista dalla Direttiva 2001/18 per tutti gli stakeholders, è di estrema importanza e pertanto le Regioni ritengono di poter svolgere in questo senso un ruolo fondamentale nell'analisi dei dossier presentati a corredo delle richieste di autorizzazione. A tale scopo le Regioni sono pronte ad essere coinvolte nel procedimento autorizzatorio in misura più diretta rispetto a quello che l'attuale assetto normativo prevede.

### **• Gli effetti socio-economici sui sistemi agricoli locali**

Il procedimento di valutazione, così come previsto dalla Direttiva comunitaria, non considera i potenziali effetti socio-economici sui sistemi agricoli locali, valutando solo gli aspetti connessi all'impatto sull'ambiente e sulla salute.

L'impiego delle colture GM attualmente in commercio sembra risultare economicamente vantaggioso in realtà agricole con grandi estensioni di terreno, dove la competitività è ottenuta puntando a bassi costi di produzione, a grandi quantità e conseguenti prezzi concorrenziali.

E' ben conosciuto che gran parte dell'agricoltura italiana si basa invece sull'operatività di piccole e medie aziende, i cui costi di produzione risultano inevitabilmente superiori a quelli di realtà produttive di dimensione maggiore.

Il sistema agricolo italiano è conosciuto in tutto il mondo per essere caratterizzato dall'elevato standard di qualità dei propri prodotti. Qualità, tipicità, collegamento con il territorio, rappresentano i punti di forza della strategia di mercato dei prodotti agricoli italiani, sostenuta anche da **ingenti** investimenti pubblici, effettuati per valorizzare e promuovere i prodotti tipici e di qualità che, nella maggior parte delle realtà italiane, sono i soli che possono garantire competitività e sostenibilità all'agricoltura.

L'elemento che più di tutti è in grado di influenzare il successo di un prodotto, non solo agricolo, è il grado di apprezzamento da parte dei consumatori. Riguardo l'argomento in questione si dispongono i dati dell'EUROBAROMETRO (rilevazione nov.-dic. 2007, pubbl. marzo 2008) secondo cui la maggioranza dei consumatori europei non gradisce la presenza di OGM nei cibi. In particolare, il 58% degli europei sono contrari all'uso degli OGM ed il 21% a favore, in Italia i contrari sono il 55%, i favorevoli il 30% e un 15% non conosce il tema.

Sulla base di questi dati, salvo cambi di tendenza, se come è vero che il mercato europeo è per l'Italia delle Regioni il principale scenario di riferimento, si può affermare quindi che la contrarietà della maggioranza dei consumatori europei nei confronti dell'impiego degli OGM è l'elemento che maggiormente sarà in grado di frenare l'impiego di OGM nei processi di produzione dei prodotti agricoli, anche in quelli che attualmente non lo escludono.

#### • **Il rischio per la biodiversità**

L'effetto delle piante geneticamente modificate sulla biodiversità generale è un argomento che deve essere approfondito, soprattutto per quelle piante che non presentano specie selvatiche sessualmente compatibili. Il rischio rappresentato dagli OGM per la biodiversità, oggetto del Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, è infatti ancora in fase di studio.

Un discorso a parte deve esser fatto per la biodiversità agraria. Anche per il mais, in molte Regioni si sono sviluppate infatti varietà, cosiddette tradizionali, a rischio di erosione genetica e coltivate su limitate superfici. L'introduzione di piante geneticamente modificate della stessa specie, se non governata, potrebbe quindi rappresentare un serio pericolo per la loro conservazione.

Le Regioni ritengono da questo punto di vista positivo l'aver introdotto le prescrizioni per la valutazione del rischio per la biodiversità agraria nel processo di autorizzazione per la sperimentazione, valutazione che andrebbe estesa anche nel caso di autorizzazione alla commercializzazione.

#### • **La coesistenza**

Secondo la Costituzione italiana, il potere legislativo in materia di coltivazioni transgeniche è di competenza regionale e pertanto molti Consigli Regionali, in applicazione del principio di precauzione, hanno adottato nel corso degli anni normative restrittive circa l'impiego di OGM, con il fine di proteggere il proprio territorio.

Alcune Regioni italiane, attraverso la Rete delle Regioni e delle autorità locali europee sensibili agli OGM, a partire dal 2005 ha avviato una serie di iniziative con le istituzioni europee per approfondire la riflessione sugli effetti che potrebbero derivare dalla coltivazione di OGM per determinate realtà locali.

Come già detto, la Commissione Europea riguardo la coesistenza ha emanato la Raccomandazione 2003/556/CE recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche.

La Sentenza n.116 della Corte Costituzionale, sulla Legge 5/2005 ha sancito definitivamente che la disciplina della coesistenza tra differenti tipi di agricoltura è competenza esclusiva delle Regioni e Province Autonome in quanto la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente la materia Agricoltura. Pertanto, spetta alle Regioni l'esercizio del potere legislativo per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo.

La stessa sentenza ha però considerato legittimi i primi 2 articoli della Legge n.5/2005, lasciando inalterata la necessità di dare attuazione al principio di coesistenza al fine di non compromettere la biodiversità dell'ambiente naturale e di garantire la libertà di iniziativa economica, il diritto di scelta dei consumatori e la qualità e la tipicità della produzione agroalimentare nazionale.

A seguito di tale sentenza le Regioni e Province Autonome hanno elaborato specifiche Linee Guida condivise, che sono state approvate dalla Conferenza dei Presidenti il 18 dicembre 2007.

Scopo di tali Linee Guida è quello di normare la coesistenza tra le colture convenzionali, biologiche e transgeniche, limitando le contaminazioni indesiderate e dando certezza di diritto agli utilizzatori di piante GM che, fra l'altro, attuando le misure di precauzione in esse contenute, non sono perseguibili in caso di contaminazione accidentale di campi vicini non GM.

Le Linee Guida, a suo tempo presentate al Ministro De Castro, sono ora all'esame del Ministro Zaia ai fini della loro approvazione sotto forma di un'intesa in sede della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, che renderà tali Linee Guida un punto di riferimento nazionale e condiviso. Le Linee Guida potranno così essere notificate all'Unione Europea tramite i canali istituzionali.

Solo a seguito del completamento di tale iter e dell'approvazione espressa da parte della Commissione Europea, le Regioni potranno utilizzarle per la stesura dei propri Piani Regionali di Coesistenza.

L'approfondimento svolto dalle Regioni sul tema della coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e transgeniche ha rivelato alcune problematiche sulla sua reale applicabilità nei territori. Un recente studio effettuato in Spagna sulle colture di mais transgenico (Binimelis, 2008) ha rivelato che in le misure di coesistenza possono essere di difficile applicazione e non essere in grado di eliminare i conflitti tra agricoltori che vogliono praticare forme di agricoltura diversa, anzi potrebbero crearne di nuovi. Lo stesso studio ha dimostrato che possibile conseguenza della coesistenza potrebbe essere una regressione delle produzioni biologiche.

Alla luce di questo, l'Italia, primo Paese produttore di prodotti biologici in Europa, potrebbe ricevere da tale impatto una ripercussione altamente negativa nei confronti delle esportazioni intra europee e verso Paesi terzi.

Alcuni economisti stimano che l'applicazione delle norme di coesistenza potrebbe comportare un aumento dell'11% dei costi di produzione sia per i produttori convenzionali sia per quelli biologici attribuibili determinati dalla necessità di separare le filiere e di certificare la produzione Ogm Free.

Un altro aspetto della tematica della coesistenza riguarda i costi che le pubbliche Amministrazioni dovranno sopportare per mettere in atto il controllo sulla corretta applicazione delle misure di coesistenza da parte degli operatori agricoli ed il monitoraggio delle stesse misure per verificarne l'adeguatezza.

Non sono, infine, da trascurare anche le implicazioni di carattere legale della coesistenza, che presenta non pochi problemi in caso di contaminazione accidentale di campi non OGM, sia per il contenzioso che si potrebbe creare tra operatori delle filiere e/o agricoltori per il risarcimento di eventuali danni, sia per azioni legali delle aziende sementiere nei confronti di agricoltori nei cui campi sono state rinvenute piante transgeniche coperte da brevetto.

La difficoltà di controllo di alcuni fattori in grado di influenzare il trasporto di polline e di semi, quali l'azione dei venti, delle acque, degli uccelli, degli insetti, della stessa attività antropica, rappresenta inoltre un ulteriore elemento di rischio che deve essere adeguatamente considerato.

Su tutti questi aspetti di criticità le Regioni hanno riflettuto e stanno riflettendo, non trascurando comunque di valutare gli eventuali effetti positivi che l'introduzione di piante geneticamente modificate potrebbe portare nella risoluzione di alcuni problemi che assillano soprattutto alcuni settori in determinate aree del Paese, ad esempio la presenza di micotossine nel mais.

### • La ricerca e la sperimentazione

Gran parte delle incertezze circa i rischi legati all'introduzione degli OGM nell'ambiente e nell'alimentazione umana e animale sono dovute alla carenza di ricerca pubblica e indipendente mirata alla valutazione degli effetti dell'impiego di OGM, soprattutto a lungo termine.

Secondo le Regioni andrebbero approfonditi gli aspetti relativi alla possibilità di cambiamenti imprevisti nei transgeni, nelle proteine o nel metabolismo di eventi già autorizzati. sugli effetti dell'alimentazione con OGM, in particolare sugli organismi in crescita.

L'orientamento della stessa normativa europea impone la necessità della valutazione costante dei potenziali rischi per la salute umana e per l'ambiente, che sono sistematicamente richiamati nei considerando di ogni atto normativo comunitario.

In merito alla messa in coltura in ambiente non confinato a fini sperimentali, è stato recentemente licenziato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome il Decreto Ministeriale "di adozione dei protocolli tecnici per la gestione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare ai fini dell'emissione deliberata nell'ambiente di specie GM a scopi sperimentali".

Tale Decreto approva 9 protocolli sperimentali: actinidia, agrumi, ciliegio dolce, fragola, mais, melanzana, olivo, pomodoro e vite.

Per quanto riguarda l'attività di ricerca volta alla creazione di nuove piante geneticamente modificate, le Regioni rilevano che, seppure la Direttiva 2001/18/CE preveda che la sperimentazione in ambiente confinato di piante geneticamente modificate dovrebbero essere adottate misure di sicurezza basate sugli stessi principi di confinamento stabiliti dalla direttiva 90/219/CE per i microrganismi geneticamente modificati, le ricerche effettuate con piante transgeniche richiedono la preventiva autorizzazione solo in caso di prove di pieno campo, mentre tutte le fasi di coltivazione di PGM attuate in laboratorio o comunque in ambiente confinato, non sono in alcun modo regolate. Le misure per impedire la "fuga" di transgeni nell'ambiente è lasciata alla discrezione dei ricercatori e non è previsto alcun controllo in merito in quanto le attuali disposizioni si limitano a normare in ambiente confinato esclusivamente i microrganismi GM.

Le Regioni considerano che sarebbe pertanto necessario da parte dei Ministeri competenti dare adeguata soluzione a tale vuoto normativo

Inoltre, la direttiva 2001/18/CE auspica, nelle premesse, che l'introduzione di OGM nell'ambiente dovrebbe essere effettuata secondo il principio "per gradi", con progressiva riduzione del confinamento degli OGM solo se la valutazione del grado precedente, in termini di protezione della salute umana e dell'ambiente, indica che è possibile passare al grado successivo.

Le Regioni reputano pertanto opportuno che eventuali nuove piante GM fossero messe in coltura in campo aperto solo successivamente a prove agronomiche effettuate in ambiente confinato, volte non solo a determinare il successo agronomico della nuova varietà ma soprattutto mirate a raccogliere dati per un'accurata valutazione dei rischi che le modificazioni genetiche inserite potrebbero comportare per l'ambiente e la salute umana ed animale.

Roma, 11 giugno 2009