

PARERE SUL CARATTERE VINCOLANTE DELL'ART. 9 ITPGRFA*

PRIMA SEZIONE

1) Il trattato in sintesi

International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA), 2001 (entrato in vigore nel 2004);

Obiettivi:

- conservazione e uso sostenibile delle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura;
- condivisione equa e solidale dei benefici derivati dal loro uso;
- le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, che costituiscono la base degli alimenti di tutto il mondo, devono essere conservate e utilizzate in modo sostenibile;
- il contributo degli agricoltori alla conservazione e allo sviluppo delle risorse fitogenetiche deve essere riconosciuto, e i diritti che ne conseguono (*Farmers' Rights*) devono essere rispettati;
- la dimensione mondiale degli accordi deve facilitare agli agricoltori, ai selezionatori e agli scienziati l'accesso alle risorse fitogenetiche;
- i vantaggi derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche devono essere condivisi con i Paesi d'origine di tali risorse e con gli agricoltori/le agricoltrici che hanno creato e conservato la diversità.

2) Aspetti giuridici del Trattato

Il Trattato è un accordo internazionale multilaterale che mira a garantire la sicurezza alimentare attraverso la conservazione, lo scambio e l'uso sostenibile delle risorse genetiche vegetali globali per l'alimentazione e l'agricoltura (PGRFA), nonché l'equa condivisione dei benefici che possono derivare dal loro uso, in conformità con la Convenzione sulla diversità biologica (CBD¹). Il CBD ha riconosciuto la natura speciale e distintiva delle risorse fitogenetiche, nonché le loro caratteristiche peculiari, ne consente l'utilizzo a livello internazionale e la loro conservazione e il loro uso sostenibile richiedendo soluzioni *ad hoc* data la loro importanza per la sicurezza alimentare globale. La conservazione e l'uso sostenibile delle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura sono la chiave per assicurare che il pianeta possa produrre sufficiente cibo per alimentare nel futuro la crescente popolazione mondiale.

L'impegno internazionale sul quale si fondava la scelta di dotarsi di un simile Trattato derivava dal principio che le risorse fitogenetiche costituiscono un patrimonio dell'umanità e per questa ragione devono essere ottenibili senza limitazioni. Nei successivi 10-15 anni, si è assistito allo sviluppo di due tendenze opposte: negli anni 1980 sono state brevettate le prime piante e sequenze genetiche; per tutta risposta, nel 1992 è stata adottata la Convenzione sulla diversità biologica, la cui direttiva principale impone la condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche con i Paesi d'origine. Con l'adozione della Convenzione è stato anche stabilito che occorreva

*Parere redatto per IPC e Crocevia da: Lorenza Paoloni, *Professore Ordinario di Diritto Agrario presso il Dipartimento giuridico dell'Università del Molise*; Dott.ssa Marianita Gioia, *Assegnista di ricerca in Diritto Agrario presso il Dipartimento giuridico dell'Università del Molise*

¹ Convention on Biological Diversity (CBD), 1992 (entrata in vigore nel 1993). Obiettivi: conservazione della diversità biologica; uso sostenibile dei suoi componenti; condivisione equa e solidale dei benefici derivanti dall'utilizzo commerciale e di altro tipo delle risorse genetiche. Si applica a tutti gli ecosistemi, le specie e le risorse genetiche.

ridisciplinare l'accesso alle banche dei semi ed affrontare la questione dei diritti degli agricoltori/delle agricoltrici (Farmers' Rights). E' stata anche superata la concezione delle risorse genetiche come bene dell'umanità e si è affermata una diversa idea che attribuisce alle risorse genetiche la natura di bene appartenente al patrimonio immateriale delle comunità locali che le hanno prodotte, conservate, utilizzate².

Al momento, per quanto concerne i diritti dei contadini a livello internazionale, sono stati predisposti solo strumenti di *soft law* (La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali del 17 dicembre 2018).

In Italia il Trattato è stato ratificato nel 2004 e applicato con la Legge n. 101/2004, "Ratifica e attuazione del Trattato internazionale sulle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura, con l'appendice, adottata dalla trentunesima riunione della Conferenza della FAO il 3 novembre 2001³". Tale legge di ratifica affida alle Regioni e alle Province Autonome le competenze in merito all'attuazione ed esecuzione del Trattato Internazionale, mentre al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) è assegnato il compito di monitorare gli interventi effettuati dalle Regioni e Province Autonome e riferire sul piano internazionale circa lo stato di applicazione del Trattato stesso.

[Nel 2008 il MIPAAF ha prodotto con le Regioni e le Province Autonome il Piano Nazionale sulla Biodiversità di interesse agricolo con l'obiettivo generale di: "coordinare l'insieme delle iniziative e dei rapporti con gli Organismi nazionali ed internazionali che si occupano di biodiversità in agricoltura e nonché di dare alle Regioni e Province autonome, chiamate all'attuazione del Trattato FAO dalla L. 101/2004, concrete risposte alle problematiche emerse al fine di tentare di introdurre un sistema nazionale di tutela della biodiversità agraria, capace di riportare sul territorio in modo efficace, gran parte della biodiversità scomparsa o a rischio di estinzione, a vantaggio della tutela dell'ambiente, di un'agricoltura sostenibile e dello sviluppo."

La Strategia Nazionale della Biodiversità (SNB), approvata nell'ottobre 2010 in occasione dell'Anno internazionale per la Biodiversità, dedica specifiche aree di lavoro alle Risorse genetiche e all' Agricoltura, prendendo in esame sia gli aspetti legati alla conoscenza, alla conservazione ed all'uso sostenibile delle risorse genetiche presenti sul nostro territorio, sia gli aspetti legati all'uso sostenibile della biodiversità agricola e alla tutela e promozione di specie locali e autoctone.]

3) Disposizioni di particolare interesse

² Sul punto, I "diritti degli agricoltori" sulle risorse genetiche e le conoscenze locali. Un nuovo modello di proprietà collettiva?, in Petrucci (a cura di), Annali 12/2010, Campobasso, 2011

³ pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 aprile 2004 - Supplemento Ordinario n. 73. La legge di ratifica è composta da 5 articoli. In particolare, agli artt. 2 e 3 si legge:

Art. 2 - Ordine di esecuzione -

Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 28 del Trattato stesso.

Art. 3 - Competenze regionali -

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono all'attuazione e all'esecuzione del Trattato di cui all'articolo 1, ai sensi dell'articolo 6, commi 1 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, entro un anno dalla data di entrata in vigore del Trattato stesso, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

2. Il Ministero delle politiche agricole e forestali ha il compito di riferire sul piano internazionale circa lo stato di applicazione del Trattato di cui all'articolo 1 e di monitorare gli interventi effettuati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano comunicano entro il 30 giugno di ogni anno al Ministero delle politiche agricole e forestali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio le misure adottate o che intendano adottare in attuazione delle disposizioni contenute negli articoli 5, 6, 9, 11 e 12 del Trattato di cui all'articolo 1.

Art. 4: (PARTE II – DISPOSIZIONI GENERALI) - Obblighi generali - Ciascuna delle Parti contraenti provvede a conformare le proprie leggi, i propri regolamenti e le proprie procedure agli obblighi contratti in virtù del presente Trattato.

Articolo 9: (PARTE III – DIRITTI DEGLI AGRICOLTORI) - Diritti degli agricoltori -

9.1 Le Parti contraenti riconoscono l'enorme contributo che le comunità locali e autoctone e gli agricoltori di tutte le regioni del mondo, in particolare quelli dei centri di origine e di diversità delle piante coltivate, hanno apportato e continueranno ad apportare alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse fitogenetiche che costituiscono la base della produzione alimentare e agricola nel mondo intero.

9.2 Le Parti contraenti convengono che, per quanto attiene alle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, la realizzazione dei diritti degli agricoltori spetta ai governi. In funzione delle proprie esigenze e priorità, ogni Parte contraente deve, se necessario, e salvo quanto previsto dalla normativa nazionale, adottare apposite misure per proteggere e promuovere i diritti degli agricoltori e per garantire, tra l'altro: a) la protezione delle conoscenze tradizionali che presentino un interesse per le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura; b) il diritto di partecipare equamente alla ripartizione dei vantaggi derivanti dall'utilizzazione delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura; c) il diritto di partecipare all'adozione di decisioni, a livello nazionale, sulle questioni relative alla conservazione e all'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura.

9.3 Fatta salva la legislazione nazionale, nessuna disposizione del presente articolo comporta una limitazione del diritto degli agricoltori di conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di moltiplicazione.

Norme nazionali che possono attuare il dettato dell'art. 9 ITPGRFA

Gli artt. 80 e 87 Cost. disciplinano la ratifica dei trattati internazionali e l'ITPGRFA è stato ratificato con legge **Legge 6 aprile 2004, n. 101, Ratifica e attuazione del Trattato internazionale sulle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura**, con l'appendice, adottata dalla trentunesima riunione della Conferenza della FAO il 3 novembre 2001 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 aprile 2004 - Supplemento Ordinario n. 73. La legge dà piena e intera esecuzione al Trattato.

Altre normative di riferimento utili ai fini dell'applicazione dell'art. 9 del Trattato

L. 1 dicembre 2015, n. 194, Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare (GU n.288 del 11-12-2015). In particolare:

Art. 11 Commercializzazione di sementi di varietà da conservazione

1. Il comma 6 dell'articolo 19-bis della legge 25 novembre 1971, n. 1096, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: «6. Agli agricoltori che producono le varietà di sementi iscritte nel registro nazionale delle varietà da conservazione, nei luoghi dove tali varietà hanno evoluto le loro proprietà caratteristiche, sono riconosciuti il diritto alla vendita diretta e in ambito locale di sementi o di materiali di propagazione relativi a tali varietà e prodotti in azienda, nonché il diritto al libero scambio all'interno della Rete nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, secondo le disposizioni del decreto legislativo 29 ottobre 2009, n. 149, e del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 267, fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia fitosanitaria».

Art. 2 comma 3 nella parte in cui definisce agricoltori e allevatori custodi: Ai fini della presente legge, sono definiti «agricoltori custodi» gli agricoltori che si impegnano nella conservazione, nell'ambito dell'azienda agricola ovvero in situ, delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica, secondo le modalità

definite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano. Ai fini della presente legge, sono definiti «allevatori custodi» gli allevatori che si impegnano nella conservazione, nell'ambito dell'azienda agricola ovvero in situ, delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario animali locali soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica, secondo le modalità previste dai disciplinari per la tenuta dei libri genealogici o dei registri anagrafici di cui alla legge 15 gennaio 1991, n. 30, e al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 529, e dalle disposizioni regionali emanate in materia.

4) Normativa europea utile per l'attuazione dell'art. 9 ITPGRFA

Reg. (CE) n. 2100/94 del Consiglio del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per i ritrovati vegetali (GUCE n. L227/1). Consolidato nella versione del 2008.

Articolo 14 Deroga alla privativa comunitaria per ritrovati vegetali

In deroga all'articolo 13, paragrafo 2 e ai fini della salvaguardia della produzione agricola, gli agricoltori sono autorizzati ad utilizzare nei campi a fini di moltiplicazione, nelle loro aziende, il prodotto del raccolto che hanno ottenuto piantando, nelle loro aziende, materiale di moltiplicazione di una varietà diversa da un ibrido o da una varietà di sintesi che benefici di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali. La disposizione si applica, tuttavia solo ad alcune categorie di sementi.

Direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (GUCE L 213/13).

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 380 final.*

Nel documento si legge: La biodiversità è altresì fondamentale per salvaguardare la sicurezza alimentare dell'UE e dell'intero pianeta e il suo depauperamento rappresenta una minaccia per i sistemi alimentari, mettendo a repentaglio la nostra sicurezza alimentare oltre che la nostra nutrizione. La biodiversità è anche alla base di diete sane e nutrienti e migliora sia i mezzi di sussistenza delle zone rurali sia la produttività agricola: basti pensare che più del 75 % dei tipi di colture alimentari nel mondo dipendono dall'impollinazione animale.

5) Il regime giuridico della ratifica nella Costituzione (brevi cenni generali)

La Costituzione della Repubblica italiana, approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 e promulgata il 27 dicembre seguente, è entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Questa si caratterizza per una forte apertura internazionalistica attestata da due articoli, il 10 e l'11, collocati nella Parte prima dedicata ai "Principi fondamentali". Il primo è dedicato al rapporto tra diritto italiano e diritto internazionale consuetudinario e alla condizione giuridica dello straniero, il secondo caratterizza l'Italia come Stato promotore di pace e consente limitazioni di sovranità finalizzate ad assicurare pace e giustizia tra le Nazioni.

L'esercizio del potere estero non è invece disciplinato organicamente dalla Carta costituzionale e va dunque desunto da alcune disposizioni collocate nei diversi titoli che disciplinano gli organi costituzionali. La ratifica è pertanto regolata dal combinato disposto degli articoli 80 e 87 della Costituzione che si collocano rispettivamente, nei titoli dedicati al Parlamento e al Presidente della Repubblica. Analoga alla ratifica è l'adesione, relativa ai trattati multilaterali aperti, che consentono

l'ingresso di altri Stati, anche successivamente. Si ritiene che l'ipotesi ricada nella stessa previsione costituzionale.

L'espressione "trattati" va intesa infatti in senso ampio. Essa comprende qualsiasi accordo tra l'Italia e gli Stati terzi o le organizzazioni internazionali finalizzato a regolare la vita di relazione internazionale e a prevedere diritti e obblighi per le parti. Poco importa che si chiami trattato o convenzione, accordo, intesa, memorandum, protocollo, atto, statuto, scambio di lettere, dichiarazione, patto, carta.

Diverse dai trattati in tal senso sono le intese di natura politica, che non abbisognano di ratifica, non vincolano giuridicamente lo Stato e sono nella disponibilità del Governo.

Le altre previsioni costituzionali relative alla ratifica sono l'art. 72, 4° comma, a norma del quale "la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia... di autorizzazione a ratificare trattati internazionali...", ovvero la "riserva di aula" e l'art. 75, 2° comma, per il quale "non è ammesso il referendum per le leggi ... di autorizzazione a ratificare trattati internazionali."

La prospettazione della disciplina della ratifica non sarebbe completa senza una disamina del ruolo delle Regioni, profondamente innovato dalla revisione costituzionale che ha riscritto l'articolo 117, operata con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3. A norma dell'art. 117 "(l)a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali." Quest'ultimo riferimento comprende gli obblighi scaturenti da ratifica insieme a quelli derivanti dal diritto internazionale generale, laddove per "vincoli comunitari" si intendono tanto i trattati europei e successive revisioni quanto i trattati collegati nonché l'insieme dell'*acquis* comunitario (trattati istitutivi, diritto derivato, sentenze della Corte di Giustizia, accordi conclusi dall'Unione).

6) Percorso possibile da seguire per l'attuazione dell'art. 9 ITPGRFA

6.1) Le RFGAA come bene collettivo e la garanzia del diritto al cibo

La comunità internazionale ha riconosciuto la sicurezza alimentare come un obiettivo prioritario in ripetuti documenti. La scarsa efficacia delle politiche predisposte, a livello internazionale e nazionale, per garantire la sicurezza alimentare, nonché la persistenza di una condizione di malnutrizione vissuta da un'alta percentuale della popolazione mondiale, hanno promosso sia una migliore comprensione dei fattori che concorrono a causare l'insicurezza alimentare, sia la ridefinizione degli strumenti giuridici più opportuni cui ricorrere per evitare il suo insorgere.

Ciò che orientò, in una differente prospettiva, un intervento mirato a prevenire l'insicurezza alimentare, fu la acquisita consapevolezza della persistenza di tale fenomeno in contesti prevalentemente rurali, fatto da addebitare principalmente all'iniqua distribuzione dei titoli utili per l'accesso alle risorse e al capitale necessari per la produzione, o meglio per l'autoproduzione, di cibo. Se la scarsa efficacia delle politiche nazionali e internazionali poste in essere per perseguire il principio della sicurezza alimentare ha impedito di raggiungere un obiettivo politico giuridicamente non vincolante, l'iniqua distribuzione dei titoli di accesso alle risorse necessarie per la produzione di alimenti ha inciso e continua ad incidere sul concreto esercizio di un diritto fondamentale al cibo che gli Stati dovrebbero, invece, garantire.

Su tale premessa si è reinterpretata la sicurezza alimentare alla luce di un *human rights approach*, con lo scopo di aumentarne la cogenza giuridica. Tale fenomeno sposta in qualche maniera il fulcro del cambiamento sociale da un intervento pubblico attuato su base volontaria dagli Stati nell'esercizio della propria sovranità, a un conflitto sociale che, sul versante interno, possa essere politicamente legittimato a rivendicare una modificazione sia delle relazioni interprivate, sia del rapporto cittadino-stato. In questo senso, il soggetto ritenuto capace di trasformare le relazioni di forza che producono disuguaglianza nell'esercizio dei diritti fondamentali, tra i quali quello al cibo, non è più lo Stato – quale soggetto impegnatosi, su base volontaria, a raggiungere degli obiettivi

assunti di fronte alla comunità internazionale – ma i soggetti di diritto dei singoli ordinamenti nazionali che, individualmente e collettivamente, rivendicano gli standard internazionali di tutela dei diritti fondamentali giuridicamente vincolanti⁴. Raramente l'autoevidenza dei diritti fondamentali appare tanto marcata quanto lo è quella che caratterizza il diritto al cibo. I riferimenti nei documenti di diritto internazionale ricognitivi di tale diritto sono molteplici. Tra tutti spiccano:

- l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani, che sancisce il diritto di ognuno a cibo sufficiente per garantire uno stato di salute e di benessere;
- l'art. 6 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, che riconosce il diritto fondamentale alla vita;
- l'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che riconosce il diritto di ognuno ad essere «free from hunger» e riconosce anche l'importanza dello sviluppo tecnologico e di una efficiente utilizzazione delle risorse naturali quali fattori incidenti sul suo esercizio e sulla sua garanzia.

Una sintesi di tali formulazioni è presente nel Preambolo della Dichiarazione di Roma sulla Sicurezza alimentare – documento nel quale sono confluiti gli esiti del World Food Summit, svoltosi a Roma nel novembre del 1996 – che riafferma il diritto di ognuno di avere «access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger»⁵. Il riconoscimento di tale diritto è stato accompagnato da una serie di documenti nei quali si sono individuati gli standard di tutela ad esso riferibili. Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, commentando l'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁶, ha affermato che il diritto al cibo non deve essere interpretato in senso restrittivo⁷. La sua tutela implica che vi sia la disponibilità e l'accessibilità a cibo di qualità e in quantità sufficiente. Il criterio della disponibilità viene integrato ove vi sia la possibilità di accedere alle risorse necessarie per la produzione autonoma di cibo o di ricorrere ad un sistema di distribuzione realizzato nell'ambito del mercato.

Il contenuto normativo dell'articolo 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali impone, inoltre, allo Stato di rispettare il diritto al cibo ove esso sia già garantito, di proteggerlo da atti posti in essere da imprese o da privati che possano ledere l'esercizio, e di soddisfarlo (o facilitarlo) impegnandosi direttamente affinché sia rafforzato l'accesso di ognuno ai mezzi e alle risorse che gli garantiscono il sostentamento⁸. Il Comitato rileva espressamente una violazione del diritto al cibo qualora un'insufficiente regolazione delle relazioni intersoggettive non impedisca a soggetti privati di violarne i contenuti. I fattori che ostacolano, soprattutto in ambito rurale, l'esercizio del diritto al cibo debbono essere prevalentemente ricondotti all'assenza di titoli utili per accedere alle risorse necessarie per l'autoproduzione del cibo da cui dipende il proprio sostentamento⁹. I fattori che

⁴ Sotto questo profilo le dichiarazioni di diritti, nonostante la loro scarsa efficacia nell'obbligare giuridicamente gli stati al rispetto di standard minimi di tutela, svolgono almeno un'importante funzione nel legittimare il conflitto sociale promosso, in una logica rivendicativa, dai soggetti che sul fronte interno catalizzano la trasformazione sociale.

⁵ Il documento è disponibile all'indirizzo <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>.

⁶ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, The right to adequate food (General Comment n. 12, Art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, E/C.12/1999/5. Si veda anche COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, The right to water (General Comment n. 15,

Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2003, E/C.12/2002/11 (entrambi disponibili all'indirizzo <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>)

⁷ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, The right to adequate food (General Comment n. 12, Art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, E/C.12/1999/5, p.to 6.

⁸ COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, The right to adequate food (General Comment n. 12, Art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 1999, E/C.12/1999/5, p.to 15.

⁹ Cfr. J. ZIEGLER, The right to food (Preliminary report transmitted by the Secretary-General to the members of the General Assembly), 2001, A/56/210, p. 20. Trattasi di uno dei rapporti annuali elaborati, a partire dal 2001, dallo

pregiudicano tale accesso possono essere di natura oggettiva, come la scarsità di terra fertile o una limitata disponibilità di acqua, ma anche di ordine giuridico, come una inadeguata regolazione delle relazioni interprivate che rende i fattori produttivi inaccessibili, in ragione di un prezzo troppo elevato, per i segmenti sociali più vulnerabili.

6.2) Le RFGAA e i diritti fondamentali

In un rapporto sottomesso all'attenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2001, i diritti esclusivi sulle RFGAA venivano indicati come possibili ostacoli all'esercizio del diritto al cibo. In un successivo rapporto¹⁰, reso pubblico nel 2009 e dedicato esclusivamente all'analisi dell'impatto del sistema commerciale sementiero sul diritto al cibo, se ne rilevava la possibile violazione qualora non si fossero adottate delle opportune misure per garantire agli agricoltori condizioni ragionevoli di accesso alle sementi, intervento complementare ad un riequilibrio del rapporto venutosi a consolidare nella filiera produttiva agricola¹¹. La ridefinizione delle relazioni interprivate sussistenti tra detentori di diritti esclusivi sul materiale genetico migliorato e agricoltori, auspicata nei documenti citati, può essere attuata dagli Stati nell'implementazione del sistema UPOV o TRIPs. Il riconoscimento, a livello europeo, del privilegio dell'agricoltore già nel reg. CE 2100/94¹² e nella dir. 98/44 CE¹³ dimostra la volontà politica di ricorrere a tale facoltà al fine di riequilibrare un rapporto che in definitiva può pregiudicare l'interesse pubblico alla produzione agricola. In questo senso il riconoscimento di tali prerogative appare uno degli strumenti discrezionalmente posti in essere all'interno di una politica pubblica finalizzata al perseguimento della sicurezza alimentare. Ma la reinterpretazione di tale obiettivo alla luce del *human rights approach* induce a ridefinire il significato e la natura dei privilegi attribuibili dagli Stati agli agricoltori, facendo leva sui diritti che l'ITPGRFA riconosce loro collettivamente. I *farmers' rights* vengono definiti nel preambolo come il diritto di «conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di moltiplicazione».

L'articolo 9 menziona il diritto di «partecipare equamente alla ripartizione dei vantaggi derivanti dall'utilizzazione delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura» e il diritto di partecipare «all'adozione di decisioni, a livello nazionale, sulle questioni relative alla conservazione e all'uso sostenibile» di tali risorse.

Special Rapporteur on the right to food su mandato inizialmente della Commission on Human Rights e successivamente elaborati su impulso dell'Human Rights Council.

¹⁰ Cfr. O. DE SCHUTTER, The right to food, seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation (Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, submitted to the members of the General Assembly in accordance with paragraph 36 of General Assembly resolution 63/187), 2009, A/64/170.

¹¹ Cfr. O. DE SCHUTTER, The right to food, seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation (Interim report of the Special Rapporteur on the right to food, submitted to the members of the General Assembly in accordance with paragraph 36 of General Assembly resolution 63/187), cit., p. 4. Le affermazioni contenute nel documento sono particolarmente chiare: «These obligations [to fulfil the right to food] apply both to the regulation of commercial seed systems and to the preservation and enhancement of informal or traditional farmers' seed systems. The separation of seed production and improvement from farming and the emergence of biotechnologies has led to a commercial seed system on which farmers are increasingly dependent. That system therefore has to be regulated in order to ensure that farmers have access to inputs on conditions which are reasonable, thus helping them to achieve an adequate standard of living; and they should ensure that the innovations leading to improved varieties and to new plant resources benefit all farmers, including the most vulnerable and marginalized among them».

¹² Reg. (CE) n. 2100/94 del Consiglio del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per i ritrovati vegetali (GUCE n. L227/1). Consolidato nella versione del 2008. Articolo 14 Deroga alla privativa comunitaria per ritrovati vegetali 1. In deroga all'articolo 13, paragrafo 2 e ai fini della salvaguardia della produzione agricola, gli agricoltori sono autorizzati ad utilizzare nei campi a fini di moltiplicazione, nelle loro aziende, il prodotto del raccolto che hanno ottenuto piantando, nelle loro aziende, materiale di moltiplicazione di una varietà diversa da un ibrido o da una varietà di sintesi che benefici di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali. La disposizione si applica, tuttavia solo ad alcune categorie di sementi.

¹³ Direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (GUCE L 213/13).

Il cambio di paradigma che ha segnato l'evoluzione dell'interpretazione del principio della sicurezza alimentare induce a ricollocare tali diritti tra i contenuti ascrivibili al diritto al cibo, utili quindi per individuare gli standard di tutela alla luce dei quali valutare le politiche pubbliche statali. La ridefinizione della cornice concettuale attraverso cui interpretare i diritti degli agricoltori e la funzione del sistema multilaterale istituito dall'ITPGRFA concorre a delineare un regime complesso ispirato a quel principio attributivo, che qualifica le RFGAA come un patrimonio comune, o meglio collettivo, oggetto di un'appropriazione istituzionale.

Tale affermazione trova conferma nel diritto degli agricoltori di beneficiare direttamente dell'uso delle RFGAA, da cui può infatti essere desunto il sussistere di una posizione collettiva. Il principio di condivisione dei benefici svolge la funzione di compensare la compressione dei diritti collettivi a fronte di una appropriazione esclusiva delle utilità connesse all'uso della risorsa loro riservata. È in ragione di tale riserva che si ridefiniscono sia le relazioni interprivate tra i titolari di diritti esclusivi sul patrimonio genetico migliorato e gli agricoltori – riconoscendo a quest'ultimi il diritto di vendere, piantare, scambiare sementi anche se coperti da brevetto o privativa –, sia la posizione giuridica loro attribuibile di fronte alla pubblica amministrazione, tra cui i diritti di partecipazione ai processi decisori inerenti le politiche di conservazione e di gestione della risorsa. Trattasi di una riserva che, oltre ad apparire nella propria pienezza rispetto alle RFGAA inserite nel sistema multilaterale, limita anche le facoltà attribuite a chi diviene titolare di diritti esclusivi sul materiale genetico migliorato.

In conclusione, l'evoluzione che ha interessato la qualificazione giuridica delle RFGAA e l'interpretazione evolutiva del diritto al cibo spinge a due riflessioni. In primo luogo, seppur il diritto al cibo costituisca un diritto fondamentale, quindi attribuito su base universale, i termini nei quali esso si articola possono differire a seconda dell'appartenenza dell'individuo a un particolare segmento sociale e dal contesto nel quale il suo esercizio viene rivendicato. Certamente l'esercizio del diritto fondamentale al cibo da parte di un agricoltore in ambito rurale comprende un diritto di accedere alle risorse necessarie per l'esercizio di attività agricola destinata alla produzione di alimenti. Tale differenziazione dei contenuti riferibili ad un diritto fondamentale appare a maggior ragione interessante se connessa all'appartenenza del singolo a un gruppo, quello degli agricoltori, che gode collettivamente di alcune facoltà dispositive su beni al contempo oggetto di diritti esclusivi, ossia il materiale genetico sia esso oggetto di diritti di proprietà intellettuale in ragione di una manipolazione o oggetto dei diritti sovrani di uno Stato. L'appartenenza ad un gruppo diviene quindi condizione per poter esercitare concretamente, e in maniera differenziata, un diritto attribuito, formalmente, su base universale.

In secondo luogo le vicende prese in considerazione dimostrano la progressiva acquisizione, anche in ambito internazionale, di una differente consapevolezza sulla connessione tra il principio assunto per allocare una risorsa e l'esercizio di diritti fondamentali. Nel Rapporto presentato nel 2010 all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁴, la titolazione collettiva della terra, attribuita su titolo tendenzialmente pubblico e non trasferibile privatisticamente, è stata indicata come lo strumento più adatto per garantire, soprattutto ai segmenti sociali più vulnerabili, il diritto al cibo. Trattasi del medesimo modello adottato in definitiva, per le RFGAA, e che raccoglie il portato di istituti consolidatisi nella secolare esperienza giuridica occidentale (quali ad esempio gli usi civici) e alternativi all'ideologia affermata egemonicamente con la celebrazione della proprietà individuale quale asse portante dell'intero ordinamento giuridico moderno. Seppur la dichiarata inappropriabilità esclusiva di una risorsa non abbia automaticamente condotto ad una sua accessibilità e a un suo uso ispirato al principio di equità, essa può potenzialmente costituire uno strumento utile per ridurre le sempre maggiori sperequazioni che caratterizzano attualmente il pieno e paritario godimento dei diritti fondamentali. È per perseguire tale obiettivo che i diritti degli agricoltori da un lato (quali posizioni giuridiche garantite che concorrono a definire le relazioni

¹⁴ O. DE SCHUTTER, The right to food (the interim report of the Special Rapporteur on the right to food, submitted by the Secretary-General to the Members of the General Assembly in accordance with General Assembly resolution 64/159), 2010, A/65/281, p. 7.

pubbliche e private gravitanti su una risorsa riservata ma al contempo suscettibile di divenire oggetto di diritti esclusivi) e il sistema multilaterale dall'altro devono essere interpretati come strumenti implementativi del diritto al cibo, e con esso di una strategia internazionale per la sicurezza alimentare.

SECONDA SEZIONE

L'art. 9 ITPGRFA e la sua portata vincolante

Il Trattato internazionale multilaterale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura è giuridicamente vincolante in tutti i suoi elementi per i Paesi che lo hanno sottoscritto in base alle norme vigenti del diritto internazionale.

L'art. 4 dello stesso Trattato (Obblighi generali) sancisce, peraltro, che: *“Ciascuna Parte contraente vigila affinché le sue leggi, regolamenti e procedure siano conformi agli obblighi che le incombono a norma del presente Trattato”*.

In Italia il Trattato è stato ratificato, come si è visto, con la Legge n. 101/2004, *“Ratifica e attuazione del Trattato internazionale sulle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura, con l'appendice, adottata dalla trentunesima riunione della Conferenza della FAO il 3 novembre 2001¹⁵”*.

Con l'art.2 (Ordine di esecuzione) della suddetta legge di ratifica si dà piena ed intera esecuzione al Trattato: *“Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 28 del Trattato stesso”*.

Con la legge di ratifica il Trattato nella sua interezza è stato, dunque, recepito all'interno del nostro ordinamento ed è giuridicamente vincolante in tutti i suoi elementi e in tutte le sue disposizioni¹⁶.

Ne consegue che, come tutte le disposizioni del Trattato, anche l'art. 9 risulta vincolante in tutti i suoi elementi. Tuttavia, è proprio la formulazione del terzo paragrafo dell'art. 9 a destare qualche perplessità.

¹⁵ pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 aprile 2004 - Supplemento Ordinario n. 73. La legge di ratifica è composta da 5 articoli. In particolare, agli artt. 2 e 3 si legge:

Art. 2 - Ordine di esecuzione -

Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 28 del Trattato stesso.

Art. 3: - Competenze regionali -

1. *Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono all'attuazione e all'esecuzione del Trattato di cui all'articolo 1, ai sensi dell'articolo 6, commi 1 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, entro un anno dalla data di entrata in vigore del Trattato stesso, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.*

2. *Il Ministero delle politiche agricole e forestali ha il compito di riferire sul piano internazionale circa lo stato di applicazione del Trattato di cui all'articolo 1 e di monitorare gli interventi effettuati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.*

3. *Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano comunicano entro il 30 giugno di ogni anno al Ministero delle politiche agricole e forestali e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio le misure adottate o che intendano adottare in attuazione delle disposizioni contenute negli articoli 5, 6, 9, 11 e 12 del Trattato di cui all'articolo 1.*

¹⁶ L'art. 117 Cost. I° comma, nella nuova formulazione introdotta con la L. cost. n. 3 /2001, dispone che l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è condizionata dal rispetto degli obblighi internazionali: appare di immediata evidenza come la portata innovativa di tale disposizione si colga soprattutto in relazione all'introduzione del vincolo costituzionale, rivolto al legislatore ordinario, statale e regionale, del rispetto degli obblighi internazionali.

L'art.9 paragrafo 3 recita: “Nulla nel presente Articolo dovrà essere interpretato nel senso di limitare i diritti che possono avere gli agricoltori di conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi di aziende agricole o materiale di moltiplicazione, fatte salve le disposizioni della legislazione nazionale e a seconda di come convenga.”¹⁷

Tale formula appare in parte ambigua e, come si vedrà di seguito, si discosta da quella redatta in inglese (lingua ufficiale del Trattato) in quanto essa si può prestare ad una interpretazione secondo la quale la legislazione Statale può limitare i diritti riconosciuti nel trattato.

Tuttavia, tale interpretazione, a nostro avviso, non può essere accolta per due motivi principali:

- si discosta dal tenore e dagli obiettivi espliciti ed impliciti del Trattato in oggetto
- non tiene conto della formula garantista che il legislatore internazionale in lingua inglese ha, invece, utilizzato proprio per ribadire e rafforzare i diritti menzionati nei due paragrafi precedenti dell'art. 9.

Il testo in lingua inglese (versione ufficiale del Trattato) del paragrafo 3 dell'art.9 recita: *“Nothing in this Article shall be interpreted to limit any rights that farmers have to save, use, exchange and sell farm-saved seed/propagating material, subject to national law and as appropriate.”*

Entrando nel merito della disposizione si nota che la traduzione in lingua italiana (non ufficiale) si discosta da questa formula sia perché non ne riporta con precisione il dato letterale, sia perché ne fa perdere appunto la portata garantista che in lingua inglese l'articolo manifesta.

Se, infatti, traduciamo letteralmente il contenuto del paragrafo 3 possiamo leggere che: *“Nessuna disposizione del presente articolo deve essere interpretata in modo da limitare i diritti degli agricoltori di salvare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di propagazione provenienti dall'azienda agricola, nel rispetto del diritto nazionale se del caso”* (o a seconda dei casi o come opportuno o se rilevante). Questa è un'espressione utilizzata spesso in modo analogo dal legislatore internazionale all'interno dei Trattati allo scopo di sottolineare e rafforzare l'oggetto della tutela a cui si fa riferimento.

Nel caso in esame risulta chiaro l'intento del legislatore internazionale di voler assicurarsi che in nessun modo i diritti dei contadini, di cui la norma in esame parla e che riconosce, possano essere messi in discussione o limitati; ciò deve avvenire sempre, anche al cospetto di una legge nazionale, se presente, che opera comunque in tal senso, cioè a tutela dei diritti dei contadini.

La traduzione non ufficiale in lingua italiana può apparire, invece, forviante, nella parte in cui discostandosi dal testo inglese utilizza l'espressione *“fatte salve le disposizioni della legislazione nazionale”* limitando la garanzia ulteriore di tutela dei diritti degli agricoltori che, per contro, il legislatore internazionale intende rafforzare nel richiamato par. 3

Tuttavia, nonostante la legge di ratifica abbia al suo interno il testo in italiano del trattato (che comunque non è la versione ufficiale e ciò si legge anche nel corpo della legge di ratifica) la disposizione va interpretata nel senso più vicino a quanto scritto in inglese e tenendo presente l'intento del legislatore internazionale che era quello di ribadire le garanzie a tutela dei diritti dei contadini contenute all'interno dell'intero art. 9, non quello di consentire alla legislazione statale di limitare i diritti sanciti dal Trattato.

In aggiunta, la formula dell'art. 9.3 come risulta dalla traduzione in inglese, è più vicina alla finalità stessa e alla natura del trattato.

Da ciò se ne può desumere che, anche nel caso in cui ci fosse una disposizione nazionale presente o futura che vada a limitare i diritti tutelati dall'art. 9, questa non potrebbe essere applicata in quanto:

¹⁷ Ciò è quanto si legge nella versione del trattato tradotta e ratificata nella L. 101/2004.

l'art. 9, in un ipotetico conflitto con una norma interna prevale in quanto norma di diritto internazionale sovraordinata a quella statale, a meno che questa non sia una norma di rango Costituzionale (e sempre nel limite del bilanciamento degli interessi in gioco).

La traduzione, a nostro parere, ambigua della formula in oggetto è stata effettuata anche a livello europeo nella Decisione del Consiglio del 24 febbraio 2004 concernente la conclusione, a nome della Comunità europea, del trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (2004/869/CE, G.U.U.E L 378/1 del 23.12.2004). Qui viene attuato un passaggio ulteriore perché si legge: *“Fatta salva la legislazione nazionale e secondo necessità, nessuna disposizione del presente articolo dovrà essere interpretata come comportante una limitazione del diritto degli agricoltori di conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di moltiplicazione”*. In questa versione, non solo resta la formula equivoca *“fatta salva la legislazione nazionale”* ma se ne ribalta la prospettiva dando maggiore enfasi a quella che nel testo in inglese è, per contro, la parte finale della disposizione.

Possibile interpretazione estensiva dell'art. 9 parag. 3

Partendo dal presupposto che il testo del paragrafo 3 dell'art. 9, così come formulato dal legislatore internazionale, è stato pensato come ulteriore garanzia a tutela dei diritti dei contadini e che i dubbi interpretativi sulla traduzione italiana oggetto di ratifica possano essere superati interpretando la disposizione nel senso più vicino a quanto scritto nel testo ufficiale del Trattato, se si volesse comunque tentare di superare la formula equivoca in italiano del paragrafo 3 dell'art. 9, si potrebbe provare ad interpretarlo in modo estensivo e nell'ambito di un contesto più generale.

Sembra opportuno, cioè, interpretare l'importante disposizione nel rispetto dell'intento originario del legislatore internazionale, che era quello di garantire maggiormente i diritti dei contadini, e in ossequio all'obiettivo generale del Trattato avente ad oggetto la tutela dei diritti fondamentali come quello al cibo [riconosciuti come tali a livello internazionale e (direttamente o indirettamente) dalle Costituzioni dei singoli Stati].

Alla luce di questo quadro ricostruttivo, il paragrafo 3 può essere letto in tal senso ribaltandone la prospettiva: *Nessuna disposizione del presente articolo comporta una limitazione del diritto degli agricoltori di conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di moltiplicazione, fatta salva la legislazione nazionale che comunque non può operare limitando i diritti fondamentali riconosciuti universalmente tra cui il diritto alla vita, alla salute e al cibo.*

Una lettura dell'intero articolo 9 in funzione di assicurare il diritto al cibo e l'accesso materiale ad esso può essere correttamente giustificata in quanto sia nel preambolo che negli articoli del Trattato è stabilito che tra, le ragioni della sua adozione, figurano: *la tutela delle risorse per l'alimentazione e l'agricoltura*. Quindi l'alimentazione è un aspetto importante del trattato. Nello stesso titolo *“alimentazione”* viene addirittura prima della parola *“agricoltura”*.

L'art. 1 del Trattato al paragrafo 1 così recita: *“Gli obiettivi del presente Trattato sono la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, nonché un'equa e giusta condivisione dei vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione, in armonia con la Convenzione sulla diversità biologica, per un'agricoltura sostenibile e per la sicurezza alimentare”*.

Nel preambolo, tra gli scopi si legge, altresì, che il trattato e gli accordi internazionali pertinenti devono essere tra loro complementari al fine di garantire un'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare.

Nonostante il Trattato abbia ad oggetto le risorse fitogenetiche, uno dei cardini del Trattato può essere dunque sicuramente costituito dalla sicurezza alimentare, intesa come sicurezza degli approvvigionamenti garantita solo se si conserva la biodiversità anche attraverso il lavoro svolto dai contadini in campo e salvaguardando il loro diritto a scambiare e conservare sementi e materiale di propagazione vegetale, fonte primaria per la produzione del cibo.