**OSSERVAZIONI SULLO *SCHEMA DI* *DISEGNO DI LEGGE RECANTE RATIFICA ED ESECUZIONE DEL PROTOCOLLO DI NAGOYA SULL’ACCESSO ALLE RISORSE GENETICHE E ALLA GIUSTA ED EQUA RIPARTIZIONE DEI BENEFICI DERIVANTI DALLA LORO UTILIZZAZIONE, DELLA CONVENZIONE SULLA DIVERSITÀ BIOLOGICA, ADOTTATO A NAGOYA IL 29 OTTOBRE 2010***

Preliminarmente si riportano alcune considerazioni per una corretta valutazione del DL proposto dal Ministero dell’Ambiente.

Il Protocollo di Nagoya, adottato dalla Conferenza delle Parti della Convenzione sulla Biodiversità il 29 ottobre 2010, è entrato in vigore il 12 ottobre 2014, con l’adesione del 50° Paese Membro.

L’Unione Europea ha approvato il l Protocollo con decisione n. 283/2014/UE, depositando lo strumento di ratifica il 16 maggio 2014 aderendo per conto degli Stati Membri, indipendentemente dalle ratifiche nazionali L’implementazione comunitaria del Protocollo è disciplinata attraverso un apposito Regolamento UE (n. 511/2014 del 16 aprile 2014).

Il presente “Disegno di Legge” rappresenta quindi le misure di applicazione nazionale del predetto regolamento che lascia agli Stati Membri la decisione sulle competenze e le procedure da seguire.

Tradizionalmente, gli argomenti riguardanti la biodiversità nel senso della Convenzione sulla Diversità Biologica (CDB), vengono seguiti, in quasi tutti i Paesi del mondo (e anche in Italia), dai Ministeri per l’Ambiente da cui l’iniziativa del predetto Ministero nel proporre il D.L.

Il Protocollo di Nagoya, e di conseguenza anche il Regolamento UE e il presente Disegno di Legge, riconoscono l’esistenza di altri regimi internazionali volti allo scambio e l’utilizzo del materiale genetico e rispettano gli impegni presi dai singoli Paesi per l’implementazione di questi regimi.

In quest’ottica, l’accordo internazionale più importante da menzionare è il **Trattato Internazionale della FAO sulle Risorse Genetiche per l’Alimentazione e l’Agricoltura** (RGVAA, o PGRFA, in inglese). Il Trattato, in vigore dal 2004 e firmato dall’Italia nello stesso anno (Legge n. 101/2004), ha come oggetto l’utilizzo specifico delle RGVAA e la condivisione dei benefici derivanti da questo utilizzo.

In entrambi i casi (Protocollo di Nagoya e Trattato Internazionale FAO) come “utilizzo” delle Risorse Genetiche si intende la raccolta, ricerca, miglioramento genetico e sviluppo ai fini dell’ottenimento di prodotti innovativi e utili per il benessere umano.

1. **Oggetto del Protocollo di Nagoya e relative competenze ministeriali**

Il Protocollo di Nagoya, come prodotto della Convenzione sulla Biodiversità, si riferisce a tutte le risorse genetiche, eccetto quelle umane, esistenti nel mondo. Sono quindi oggetto del presente Disegno di Legge le risorse genetiche vegetali, forestali, animali, microbiche e acquatiche.

Inoltre, le modalità di scambio e condivisione dei benefici si applicano a qualsiasi scopo di ricerca e utilizzo, sia nel settore alimentare, agricolo, farmaceutico, cosmetico, industriale o altro ancora.

In questa ottica si apre un **potenziale conflitto di interessi e di competenze** tra il **Ministro dell’Ambiente** (Autorità Nazionale per l’implementazione del Protocollo di Nagoya) e il **Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali**, quest’ultimo quale gestore nazionale delle Risorse Genetiche destinate all’Alimentazione e all’Agricoltura (incluse le forestali).

Le Risorse Genetiche per l’Alimentazione e l’Agricolturapossono essere considerate, quindi, un sottogruppo delle risorse genetiche oggetto del Protocollo di Nagoya, comprendente tutte quelle RG di attuale o futuro impatto sul settore agricolo del Paese (come inteso ad esempio in documenti ufficiali quali quelli dell’ISTAT). A questo proposito, si ricorda che queste specie sono oggetto di gestione e tutela, a livello globale da parte della FAO, chiamata “**Food and Agriculture** **Organization of the United Nations**”.

Il Progetto “Risorse Genetiche Vegetali/Implementazione del Trattato Internazionale FAO” (acronomi RGV/FAO), istituito e finanziato dal MiPAAF dal 2004, include infatti, oltre le “classiche” specie agricole, anche quelle ornamentali, aromatiche e forestali che ricadono nell’ambito di competenza del predetto Ministero (v. box 1).

|  |
| --- |
| **Box 1:** **Tipologia di specie di competenza del MiPAAF incluse nel Progetto Nazionale “RGV/FAO”** |
| Cereali, Ortive, Fruttiferi, Agrumi, Olivo, Vite, Specie industriali, forestali, aromatiche, foraggere |

Con il **presente Disegno di Legge, senza interventi correttivi la maggior parte delle RGVAA rientrerebbero nelle competenze del Ministero dell’Ambiente che potrebbe regolamentarne la gestione e le modalità di scambio, l’ utilizzo e le condizioni per la ripartizione dei benefici derivanti da questo utilizzo.**

1. **Il Trattato Internazionale FAO sulle Risorse Genetiche Vegetali per l’Alimentazione e l’Agricoltura**

Il Trattato Internazionale della FAO sulle Risorse Genetiche Vegetali per l’Alimentazione e l’Agricoltura (RGVAA) comprende nell’Allegato I (Annex I) un elenco di circa 64 specie ritenute essenziali per l’alimentazione umana il cui scambio deve essere accompagnato dallo standard Material Transfer Agreement (sMTA). Attualmente, sono incluse per lo più specie cerealicole e foraggere, mentre molte specie ortive e frutticole non sono state considerate (v. tabella 1) e **ricadranno di conseguenza nella competenza del Ministero dell’Ambiente.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tab. 1: Specie attualmente incluse nell’Annex I del Trattato e principali specie finora escluse** | | |
| **Categoria di specie** | **specie incluse (incl. i loro parenti selvatici)** | **Principali specie di interesse italiano finora omesse (elenchi non esaustivi)** |
| **alimentazione umana** | | |
| **Cereali** | Avena, frumento, mais, miglio, orzo, riso, secale, sorgo |  |
| **Ortaggi e leguminose** | asparago, bieta, il gruppo delle Brassiche, caiano, cece, cicerchia, fagiolo, fava, lenticchia, melanzana, piselli, vicia | carciofo, cardo, cetriolo, cicoria, cipolla, finocchio, insalata varie, meloni, peperone, pomodoro, spinaci, zucca, zucchine ecc |
| **Frutta** | Agrumi, albero del pane, banana, fragola, melo, noce di cocco | actinidia, albicocco, castagno, ciliegio, fico, mandorlo, melograno, nocciolo, noce, pero, pesco, piccoli frutti, pistacchio, susino, ecc |
| **Tuberi** | carota, manioca, patata, patata dolce, taro e altri tuberi tropicali |  |
| **Altre specie** | girasole | specie aromatiche, da fibra, ecc |
| **alimentazione animale** | | |
| **foraggere erbacee** | alcune specie di *Andropogon*, *Agropyron*, *Agrostis*, *Alopecurus*, *Arrhenaterum*, *Dactylis*, *Festuca*, *Lolium*, *Phalaris*, *Phleum*, *Poa*, *Tripsacum* | le rimanenti specie dei queste colture; *Aegilops*, ecc |
| **foraggere leguminose** | alcune specie di *Astragalus*, *Canavalia*, *Coronilla*, *Hedysarum*, *Lathyrus*, *Lespedeza*, *Lotus*, *Lupinus*, *Medicago*, *Melilotus*, *Onobrychis*, *Prosopis*, *Pueraria*, *Trifolium* | le rimanenti specie dei queste colture; ecc |
| **Altre specie** | *Atriplex*, *Salsola* |  |

Questo elenco potrebbe in **futuro essere esteso a ulteriori specie** da parte dell’Organo Direttivo del Trattato FAO e comunque, **il Trattato stesso non pone alcune restrizioni ai Paesi circa l’utilizzo dell’sMTA per lo scambio di RGVAA non incuse nell’Annex I.** Infatti, alcuni Paesi quali l’Olanda e la Germania, hanno già disposto per una semplificazione delle procedure, di scambiare tutte le RGVAA, sotto il loro controllo, applicando le condizioni dell’sMTA.

1. **Confronto delle modalità di scambio e implicazioni legali e amministrative**

Sebbene sia il Protocollo di Nagoya sia il Trattato Internazionale FAO abbiano come scopo l’utilizzo delle risorse genetiche ai fini del benessere umano e la condivisione giusta ed equa dei benefici derivanti da questo utilizzo, le modalità che regolamentano queste attività sono ben distinte, con differenze nelle Autorità Responsabili, nelle procedure, negli obblighi e nelle sanzioni (v. tabella 2).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tab. 2: Confronto dei principali elementi del Trattato FAO e del Protocollo di Nagoya** | | |
|  | **Protocollo di Nagoya** | **Trattato** |
| **n. Paesi Membri** | 65 | 136 |
| **Competenza** | Settore ambientale | Settore agricolo |
| **Destinatari** | Settore ambientale e agro-alimentare; settore della ricerca, industrie farmaceutiche, cosmetiche e altre | Breeder; detentori di collezioni di germoplasma; agricoltori |
| **Oggetto** | Tutta la biodiversità, ma in riconoscimento dell’esistenza di altri accordi internazionali che regolano l’accesso alle rg; le conoscenze tradizionali legate alle risorse genetiche | Risorse genetiche per l’alimentazione e l’agricoltura incluse le conoscenze tradizionali ad esse legate |
| **Finalità** | Salvaguardia delle risorse genetiche e le conoscenze tradizionali ad esse legate, soprattutto dalla biopirateria | Promozione della ricerca e del migliora-mento per la sicurezza alimentare glo-bale, dello sviluppo sostenibile della pro-duzione agro-alimentare, anche in vista di nuove risposte agli effetti negativi sugli agro-ecosistemi causati dal cambio climatico |
| **Materiale incluso** | Potenzialmente tutte le risorse genetiche (tranne quelle umane) presenti in un territorio nazionale | Specie incluse nell’Annex I; in generale, le risorse genetiche vegetali sotto il control-lo e la gestione delle Parti Contraenti e disponibili nel dominio pubblico |
| **Strumenti di accesso** | Una serie di permessi, condizioni di utilizzo e scambio dei benefici, documentazione e sanzioni, negoziati individualmente per ogni scambio di materiale (carattere bilaterale) | Material Transfer Agreement standardizzato (sMTA), tra donatore e ricevente (carattere multilaterale) |
| **Tempi richiesti** | anche mesi, dalla prima domanda fino al permesso finale di accesso | Il tempo necessario per compilare l’sMTA e i tempi di spedizione del materiale |
| **Benefici** | Negoziati individualmente, caso-per -caso; potenziali destinatari sono per lo più agenzie statali o di carattere parastatale-privato | Pagamento predefinito annuo sulla base dei ricavi ottenuti dall’utilizzo del mate-riale ottenuto sotto l’sMTA; soldi uti-lizzati per progetti volti alla salvaguardia e allo sviluppo sostenibile delle RGVAA soprattutto nei Paesi in via di sviluppo |
| **Sanzioni** | Arbitrazione sotto la legislazione nazionale del Paese interessato; inoltre, i Paesi devono istituire “check-points” per il controllo del rispetto delle regole del protocollo di Nagoya, ad esempio riguardante la proprietà intellettuale | Arbitrazione internazionale valida per tutti i Paesi |

**Nell’ ambito del Protocollo di Nagoya le procedure di negoziazione tra donatore e ricevente sono bilaterali e variabili da Nazione a Nazione**.

Le condizioni per poter accedere al materiale richiesto comprendono l’ottenimento, tramite richiesta alle Autorità Nazionali Competenti, di un “consenso informato preventivo” (PIC), la compilazione di una “dichiarazione di dovuta diligenza” riguardo al rispetto delle regole inerenti l’accesso, la definizione delle condizioni dello scambio e della ripartizione dei benefici (“Mutually Agreed Terms”, MAT) e il “Certificato di Conformità Riconosciuto a livello Internazionale” (IRCC).

**Nell’ ambito del Trattato FAO le procedure di negoziazione tra donatore e ricevente fanno riferimento all’sMTA , le cui regole hanno valenza internazionale generale ( uguali per tutti i Paesi aderenti), si applicano direttamente tra le parti coinvolte, senza dover ricorrere a nessuna autorità intermedia, con la sottoscrizione di un modello unico da parte del donatore e del ricevente.**

Anche i provvedimenti di reporting e monitoraggio delle attività e i collegati obblighi di documentazione sono meno impegnativi nell’ambito del Trattato FAO, in quanto il ricevente deve soltanto archiviare l’sMTA utilizzato e inviarne una copia all’Organo Direttivo; con il Protocollo di Nagoya, invece, vanno archiviati tutti i documenti nel corso dell’acquisizione e dell’ utilizzo del materiale,che dovranno essere trasmessi anche al potenziale futuro utente dello stesso materiale; in quest’ultimo caso, inoltre, il MAT dovrà essere rinegoziato, coinvolgendo nuovamente le autorità competenti dei Paesi interessati.

Per quanto riguarda il controllo del rispetto delle regole (“Complicance”), il Protocollo di Nagoya prevede che i singoli Paesi provvedano, attraverso misure quali “check-points” o controlli spontanei, alla verifica del corretto comportamento del ricevente. Eventuali controversie legali saranno risolte secondo la legislazione del Paese interessato.

Nell’ambito del Trattato FAO, l’osservanza della compliance e il controllo della stessa rimangono al ricevente e al donatore ed eventuali casi di non-compliance sono comunicati all’Organo Direttivo che procede all’arbitrato.

Sanzioni: Il protocollo di Nagoya lascia ai singoli Paesi la definizione delle sanzioni da applicare in caso di inosservanza delle regole. Nel presente disegno di legge, tali sanzioni sono molto articolate e complesse, viene stabilito un regime sanzionatorio molto severo che non pare commisurato alla realtà operativa.

Il Trattato FAO per contro, per eventuali controversie che dovessero sorgere, prevede l’arbitrato da parte di un tribunale internazionalmente riconosciuto quale l’International Court of Justice delle Nazione Unite, con regole chiare e applicabili a tutti i Paesi.

**In conclusione, le procedure e gli obblighi amministrativi imposte dal Protocollo di Nagoya per l’utilizzo di una risorsa genetica sono molto complesse e non adeguate alle realtà operative del settore con effetti negativi su qualsiasi attività di ricerca e/o miglioramento genetico. La burocrazia e le incertezze legali, possono scoraggiare gli utilizzatori di piccola e media dimensione (breeder e/o detentori di collezioni) per la mancanza di personale qualificato per seguire le procedure tecniche e legali richieste dal Protocollo.**

**Dalle considerazioni fin qui fatte emerge la assoluta e urgente necessità di svincolare le RGVAA dal protocollo di Nagoya al fine di assicurare un uso facilitato e proficuo delle predette risorse nello spirito del Trattato FAO e del benessere dell’Umanità**