

IL REGIME GIURIDICO DELLE RISORSE FITOGENETICHE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA: DALLA SICUREZZA ALIMENTARE AL DIRITTO AL CIBO

Eugenio Caliceti

SOMMARIO: *1. Introduzione: la regolazione giuridica dell'innovazione tecnologica. – 2. Le Risorse Fitogenetiche per l'Alimentazione e l'Agricoltura (RFGAA) e il perseguimento della sicurezza alimentare. – 3. La qualificazione giuridica delle RFGAA: da patrimonio comune dell'umanità a oggetto di diritti esclusivi. – 4. La commodification delle RFGAA: tra diritto sovrani e diritti di proprietà intellettuale – 5. Note conclusive: le RFGAA come bene collettivo e la garanzia del diritto al cibo.*

1. Introduzione: la regolazione giuridica dell'innovazione tecnologica.

Se l'evoluzione tecnologica accresce gli strumenti posti a disposizione dell'uomo per sopperire alle proprie necessità, non sempre la diffusione dell'innovazione si presenta tanto priva di esternalità negative, quanto compatibile rispetto all'interesse pubblico. Le probabilità che tale rischio si verifichi aumentano sensibilmente ove risulti inadeguato il quadro giuridico che dovrebbe regolare, operando un opportuno bilanciamento tra interessi confliggenti, le attività umane rese possibili dal progresso tecnico. Tale affermazione trova conferma nelle ricadute negative che l'applicazione dell'innovazione biotecnologica al miglioramento genetico delle varietà vegetali ha avuto rispetto all'uso e alla conservazione dell'agrobiodiversità.

Il patrimonio fitogenetico oggi presente sulla Terra costituisce per lo più il frutto di un lento processo di diversificazione e di adattamento delle varietà vegetali al modificarsi delle condizioni ambientali circostanti. Per le varietà coltivate, tale processo di diversificazione è stato catalizzato dall'opera di generazioni di agricoltori, che, nel corso dei secoli, hanno selezionato, sulla base delle proprie esigenze, gli individui con i tratti genetici più desiderabili, tentando di stabilizzarne la comparsa nell'espressione fenotipica del

codice genetico. Tale obiettivo venne prevalentemente perseguito promuovendo lo scambio e la circolazione di sementi; piantando, di anno in anno, quelle prelevate dalle piante che contenevano i tratti genetici desiderati; incrociando sperimentalmente individui di varietà differenti al fine di ottenere esemplari nei quali fossero presenti le caratteristiche ricercate¹.

La conservazione e la diversificazione del patrimonio genetico dei cultivar² è sempre stata promossa dagli agricoltori sia per aumentarne la produttività, sia per prevenire il rischio che la comparsa di una malattia potesse pregiudicare l'intero raccolto. Maggiore è la variabilità genetica delle varietà coltivate, maggiore è la possibilità che alcune di esse siano resistenti ad uno specifico agente patogeno, o resilienti rispetto al verificarsi di condizioni ambientali anomale. In tal senso la conservazione e l'aumento dell'agrobiodiversità ha sempre svolto una «funzione assicurativa»³ per gli agricoltori, che in tal modo sono riusciti a diminuire il rischio al quale si è esposti nell'esercitare un'attività il cui frutto dipende in larga parte da variabili non controllabili⁴.

In epoche più recenti il miglioramento delle varietà destinate alla coltivazione è stato allo stesso tempo promosso da programmi pubblici sia nell'ambito di attività di ricerca agricola svolta in istituti specializzati, sia attraverso la distribuzione di sementi che potessero essere testate sul campo dagli agricoltori per verificarne produttività e

¹ In questo senso le RFGAA costituiscono delle «man-made form of biodiversity» (G. MOORE, W. TYMOWSKI, *Explanatory Guide to the Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2005, p. 2). «[N]o Robinson Crusoe on this planet» (J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, p. 340).

² «In orticoltura, nome con cui si indicano le varietà agrarie di una specie botanica» (G. DEVOTO, C. OLI, *Cultivar*, in *Dizionario della lingua italiana*, Milano, Le Monnier, 2011).

³ Cfr. J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, p. 46.

⁴ L'impossibilità di controllare i fattori produttivi è ciò che distingue l'attività agricola, pur se esercitata imprenditorialmente, dalle restanti attività commerciali, differenza che si riflette in un regime giuridico speciale e differenziato. In questo senso «l'offerta dei prodotti agricoli – e, dunque, la realtà economica dell'agricoltura – si presenta caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell'uomo o perché imprevedibili o perché insormontabili; dominata da rischi ambientale e biologico della produzione» (A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, p. 23).

resistenza alla luce delle specifiche condizioni ambientali⁵. In entrambi i casi, lo sviluppo dei sistemi agricoli locali ha beneficiato dell'ampia circolazione di campioni di germoplasma esotico⁶ ritratto da quelle regioni che, grazie alla propria prossimità all'equatore, meno hanno risentito dell'impatto negativo esercitato dalle glaciazioni sulla biodiversità vegetale.

L'innovazione agricola venne rivoluzionata da due fattori fondamentali: da un lato il sensibile sviluppo delle conoscenze tecniche utili per la manipolazione del patrimonio genetico dei singoli individui⁷ ha indotto un processo di specializzazione che ha disgiunto l'attività di ricerca dall'attività di coltivazione; dall'altro lato lo sviluppo commerciale del settore è stato promosso istituendo meccanismi giuridici per mezzo dei quali assicurare all'innovatore un diritto sempre più esclusivo sui campioni contenenti il patrimonio genetico migliorato o caratterizzato.

La nascita di un settore industriale sementiero ha portato allo sviluppo e alla diffusione di varietà commerciali di un ristretto numero di specie ad alta resa ma caratterizzate da una sensibile uniformità genetica, che a sua volta ha soppiantato sia i cultivar locali tradizionali

⁵ Paradigmatica è l'esperienza nord-americana. La raccolta e la disseminazione di germoplasma divenne infatti la principale attività dello *United States Department of Agriculture*, costituito nel 1862. Nel 1897 vennero inviati in ogni parte del Paese 22.195.381 pacchetti, contenuti ognuno cinque differenti varietà affinché potessero essere testate dagli agricoltori (cfr. J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, p. 71). La distribuzione pubblica di sementi terminò nel 1924, a fronte delle pressioni delle industrie sementiere.

⁶ Sull'interdipendenza sviluppatasi a livello globale tra i sistemi agricoli regionali si veda J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, 180 ss.

Esemplificativa appare l'esperienza nordamericana. Il ridotto numero di specie autoctone venne compensato dalla massiccia introduzione di varietà importate da paesi stranieri. Se inizialmente furono i primi coloni a trasportare con sé le sementi delle varietà europee, coltivate a volte senza successo viste le differenti condizioni ambientali che il Nuovo Mondo presentava rispetto al Vecchio Continente, il successivo sviluppo del sistema agricolo nordamericano venne fortemente promosso attraverso programmi pubblici. Tra le varietà diffuse sul territorio nazionale grazie a tali politiche pubbliche è possibile ricordare la varietà di grano duro Kharkov, introdotta dalla Russia nel 1885, il cotone messicano Acala, importato nel 1907, la varietà di cotone Yuma, originaria dell'Egitto e coltivato negli Stati Uniti a partire dal 1900, l'avena Victoria, oriunda dell'Uruguay e la cui introduzione nel 1927 pose riparo al diffondersi di una epidemia (J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, p. 78).

⁷ Il riferimento è alle tecniche dell'ibridazione e del DNA ricombinante.

delle medesime varietà⁸, sia le specie considerate marginali nell'ambito del mercato agricolo internazionale⁹.

L'omogeneizzazione genetica dei cultivar – fenomeno connesso all'erosione genetica¹⁰ dell'agrobiodiversità promossa dalla modernizzazione dei sistemi agricoli locali – e le restrizioni giuridiche poste alla libera circolazione e al libero uso del germoplasma – dovute all'istituibilità di diritti esclusivi sul materiale geneticamente manipolato – costituiscono esternalità negative che se non sono addebitabili direttamente all'innovazione, possono essere riferite ad una cattiva regolazione delle attività che essa rende possibili. Considerando che lo sviluppo tecnologico costituisce oggi non un obiettivo perseguito

⁸ Si stima che il 75% della diversità fitogenetica sia stata persa a causa dell'abbandono da parte degli agricoltori delle varietà locali (cfr. D. NIERENBERG, B. HALWEIL, *Cultivating Food Security*, New York, 2005, cit. in O. DE SCHUTTER, *The Right to Food, Seed Policies and the Right to Food: Enhancing Agrobiodiversity and Encouraging Innovation* (the 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, p. 14, A/64/170, disponibile all'indirizzo www2.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm). Ad esempio in Sri Lanka dalle 2000 varietà di riso coltivate nel 1959 si è passati alle 100 del 1992, il cui 75% discende da un unico *stock*. Si veda inoltre O. H. FRANKEL, J.G. HAWKES, *Geneti resources – the past ten years and the next*, in O.H. FRANKEL, J.G. HAWKES (eds.), *Crop Genetic Resources for Today and Tomorrow*, Cambridge, London, New York, Melbourne, 1975, p. 1. Per disporre di alcuni dati sulla riduzione dell'agrobiodiversità dovuta alla sostituzione delle varietà locali con quelle moderne, si veda CGRFA, *Report on State of World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, Roma, 1996.

⁹ È rilevante rammentare che, nel corso della storia, «l'uomo ha utilizzato circa 70.000 specie per la sua alimentazione. Oggi solo 150 specie sono coltivate e di queste – le cosiddette colture principali – possono essere circoscritte a circa 30 specie, le quali producono circa il 95% delle calorie e proteine consumate nel mondo. Circa il 75% degli alimenti consumati dall'uomo sono forniti da solo dodici specie vegetali e cinque animali. La metà di questi stessi alimenti è fornita soltanto da 4 specie di piante (riso, mais, grano e patata) e da 3 specie principali di animali (bovini, suini e pollame)» (U. G. MENINI, *Conservazione e utilizzazione sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura: politiche e attività internazionali*, in M. AGABBIO (a cura di), *Biodiversità germoplasma locale e sua valorizzazione* (atti del 4° Convegno Nazionale, Alghero, 8, 9, 10 e 11-9-1998), Sassari, 2000, p. 36).

¹⁰ Tale fenomeno viene definito come l'impoverimento dell'insieme di specie coltivate, la riduzione delle varietà appartenenti ad un medesimo *taxon* botanico, la riduzione della varianza di alleli nella medesima varietà (cfr. M. VAN DE WOUW, C. KIK, T. VAN HINTUM, R. VAN TREUREN, B. VISSER, *Plant Genetic Erosione in Crops: Concept, Research Results and Challenges*, in *Plant Genetic Resources: Characterization and Utilization*, 2009, 8, pp. 4-5; si veda anche H.J. BORDWIN, *The legal and political implications of International Undertaking on Plant Genetic Resources*, in *Ecology Law Quarterly*, 1985, 12, pp. 1056 ss.).

nel pubblico interesse, ma strumento per aumentare la competitività e la posizione di operatori privati nel rispettivo mercato di riferimento, non stupisce che le logiche economiche associate allo sviluppo tecnologico si riflettano sulla regolazione politica delle attività considerate, influenzando, anche distorsivamente, il bilanciamento degli interessi giuridicamente rilevanti.

È in ragione di un'inadeguata regolazione che si configura paradossalmente l'ipotesi in cui sviluppo tecnologico e perseguimento dell'interesse pubblico costituiscono due termini in contrapposizione tra loro. Le questioni sottese a tale paradosso ineriscono alla (iniqua) regolazione dell'accesso all'innovazione¹¹, alla (inefficiente) internalizzazione delle esternalità negative addebitabili all'innovazione da cui il privato trae beneficio, alla (assente) regolazione pubblica del nuovo assetto che le relazioni interprivate assumono in conseguenza del progresso tecnico. Queste sono alcune delle questioni cui prestare attenzione nell'analizzare un fenomeno recente: l'appropriazione esclusiva delle utilità che l'innovazione bio-tecnologica ha permesso di trarre dall'uso dell'agrobiodiversità fino ad oggi conservata. Nel condurre tale analisi due saranno i profili che si ritiene possano essere assunti per criticare la progressiva *commodification*¹² del patrimonio genetico utile non solo per il miglioramento delle varietà destinate all'agricoltura, ma anche per perseguire un modello produttivo agricolo sostenibile: il principio della sicurezza alimentare da un lato¹³, la garanzia del diritto al cibo quale diritto fondamentale dall'altro.

¹¹ Cfr. L.A. JACKSON, *Agricultural Biotechnology and the Privatization of Genetic Information, Implications for Innovation and Equity*, in *The Journal Of World Intellectual Property*, 2000, 6, p. 844. La critica dell'autrice si concentra sull'effetto inibitore che i diritti di esclusiva producono rispetto alla ricerca.

¹² Cfr. C. CHIAROLLA, *Commodifying Agricultural Biodiversity and Development-Related Issues*, in *The Journal of World Intellectual Property*, 2006, 1, p. 44.

¹³ Tale principio ricomprende sia un profilo qualitativo, riferibile al concetto di *food safety*, da cui la standardizzazione dei criteri sulla base dei quali considerare sicuro e salubre un alimento, sia a un profilo quantitativo, riferibile ad un accesso a cibo in quantità sufficiente per permettere una vita sana ed attiva. Nel presente contributo il principio della sicurezza alimentare verrà preso in considerazione prevalentemente nella sua accezione quantitativa.

2. *Le Risorse Fitogenetiche per l’Alimentazione e l’Agricoltura (RFGAA) e il perseguimento della sicurezza alimentare.*

Le risorse fitogenetiche per l’alimentazione e l’agricoltura (RFGAA) possono essere definite come «il materiale d’origine vegetale, compreso il materiale di riproduzione e di moltiplicazione vegetativa, contenente unità funzionali dell’eredità d’origine vegetale che abbia un valore effettivo o potenziale per l’alimentazione e l’agricoltura»¹⁴. Trattasi dell’insieme di campioni che contengono i tratti genetici riferibili a specifiche proprietà di una varietà o di una specie, e che ne permettono il trasferimento, attraverso tecniche di manipolazione genetica – siano esse tradizionali o moderne –, ad ulteriori esemplari della stessa varietà o a individui di varietà o di specie differenti.

La conservazione e la caratterizzazione delle RFGAA sono due attività che influiscono sul perseguimento della sicurezza alimentare. Con tale locuzione si fa riferimento alla condizione in cui «all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life»¹⁵.

Fino a non molto tempo addietro l’insicurezza alimentare veniva interpretata come un problema inerente ora all’insufficiente produzione di cibo, ora ad un’inequiva allocazione dei titoli che permettono l’accesso agli alimenti. Le ricette approntate per perseguire l’insicurezza alimentare predicavano sia l’istituzione di politiche finalizzate ad incentivare la produzione di alimenti¹⁶, sia un intervento compensativo che, attraverso un’azione pubblica correttiva e complementare al mercato, redistribuisse i titoli per garantire l’accesso al cibo¹⁷. Differentemente, l’insicurezza alimentare appare attualmente un problema molto più complesso.

¹⁴ Tale è la definizione data nell’art. 2 dell’*International Treaty on Plant Genetic Resources* (ITPGRFA).

¹⁵ FAO, *World Food Summit Plan of Action*, Rome, 1996, disponibile alla pagina <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.HTM>.

¹⁶ Sull’aspetto produttivista che ha giustificato originariamente l’istituzione di una Politica Agricola Comune (PAC) in seno alla allora Comunità Economica Europea, si veda A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Milano, 2006, pp. 158 e ss.

¹⁷ Indicativo è il riferimento contenuto nell’art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociale e culturali, alle politiche nazionali riferibili all’importazione e all’esportazione di cibo, quale fattore che deve essere tenuto in considerazione per

Seppur il perseguimento della sicurezza alimentare possa tuttora dipendere anche dalla concreta e contingente configurazione del sistema produttivo agricolo mondiale, o del mercato internazionale dei prodotti agricoli¹⁸ – fattori determinanti nelle recenti crisi che hanno colpito il pianeta, e che hanno dimostrato l'insufficienza degli strumenti di controllo pubblico e democratico sull'allocazione e sulla distribuzione di beni fondamentali per l'esistenza – vi sono ulteriori cause che potranno determinare un'insufficiente produzione di cibo, non da ultimi il diffondersi di malattie, il verificarsi di anomalie climatiche di sempre maggior entità, la progressiva diminuzione della fertilità dei suoli¹⁹.

Il primo luogo, l'estrema uniformità genetica delle varietà²⁰ dalla cui coltivazione deriva oggi la maggior parte degli *stock* destinati a soddisfare la domanda internazionale di alimenti aumenta esponenzialmente i rischi legati all'eventuale diffusione di una epidemia²¹. All'aumento dei rischi potenziali si associa una sensibile diminuzione delle possibili strategie attuabili per superare, a danno avvenuto, la crisi indotta dal manifestarsi di un'epidemia. La scomparsa

garantire il diritto di ognuno ad essere libero dalla fame, assicurando al contempo una «equa distribuzione della produzione mondiale».

¹⁸ Sui fattori che hanno determinato le crisi alimentari degli ultimi anni, si veda A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, 2011, pp. 33 e ss., e bibliografia ivi citata.

¹⁹ Cfr. G. TANSEY, *Farming, Food and Global Rules*, in G. TANSEY, T. RAJOTTE (ed.s), *The Future Control of Food A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, London, 2008, p. 4.

²⁰ Riporto alcuni significativi dati – riferibili agli inizi degli anni ottanta del secolo scorso – citati in H.J. BORDWIN, *The legal and political implications of International Undertaking on Plant Genetic Resources*, in *Ecology Law Quarterly*, 1985, 12, p. 1056, nota 20. Negli Stati Uniti il 71% delle sementi di mais derivava da sole sei varietà; il 65% delle sementi di riso da quattro varietà; il 50% delle sementi di frumento da nove varietà; il 72% delle patate da quattro varietà.

Di tenore analogo i dati riferibili ai primi anni novanta del secolo scorso, forniti da G. HEAL, B. WALKER, S. LEVIN, K. ARROW, P. DASGUPTA, G. DAILY, P. EHRLICH, K.G. MALER, N. KAUTSKY, J. LUBCHENCO, S. SCHNEIDER, D. STARRETT, *Genetic diversity and interdependent crop choices in agriculture*, in *Resource and Energy Economics*, 2004, 26, pp. 175-184. Il 71% delle sementi commerciali di mais derivava sei varietà; il 65% delle sementi commerciali di riso da quattro varietà; il 75% delle patate da semina discendeva da quattro varietà.

²¹ Si ricordano in questa sede le epidemie di *southern corn leaf blight*, verificatesi negli USA nel 1970, e di Ug99, comparsa in Uganda nel 1999. Si veda S. CECCARELLI, *Evoluzione, miglioramento genetico e biodiversità*, in C. MODONESI, G. TAMINO (a cura di), *Biodiversità e beni comuni*, Milano, 2009, p. 111.

delle parentali selvatiche o la estrema riduzione delle variabili genetiche presenti nelle varietà tradizionali tuttora coltivate diminuiscono sensibilmente la possibilità di reperire i tratti genetici attraverso cui migliorare le varietà commerciali introducendo una resistenza all'agente patogeno²².

In secondo luogo, la diminuzione della variabilità genetica dei cultivar diminuisce la resilienza dei sistemi agricoli a fronte del modificarsi delle condizioni climatiche. Tale fenomeno appare tanto più problematico quanto veridiche si dimostreranno le previsioni sul cambiamento del clima²³. Uno dei profili di maggior preoccupazione è riferibile non tanto al fenomeno in sé, ma alla rapidità con cui esso si svilupperà: maggiore sarà la velocità nel cambiamento, minore la probabilità che naturali meccanismi di adattamento e selezione trovino il modo di compensare, almeno parzialmente, gli effetti negativi prodotti dalla modificazione delle condizioni ambientali sulla capacità delle piante di portare a termine il proprio ciclo biologico.

In terzo luogo l'introduzione di varietà ad alta resa produttiva, ma che necessitano di molti *input* esterni, hanno portato al progressivo depauperamento dei suoli nel medio-lungo periodo. La diminuzione della fertilità dei suoli viene spesso compensata dagli agricoltori con maggior capacità economica attraverso un aumento della superficie destinata alla coltivazione, che va di pari passo con la diminuzione delle aree prima destinata a forme tradizionali di agricoltura o, ove ciò sia ancora possibile, con l'espansione della frontiera agricola. Si innesca un meccanismo a catena che ha un forte impatto non solo sulla sostenibilità dello sviluppo agricolo, ma sulla conservazione stessa dell'agrobiodiversità: se l'espulsione dalla terra degli agricoltori che esercitano forme tradizionali di agricoltura conduce ad un ulteriore abbandono delle varietà tradizionali ancora conservate ai margini del sistema agricolo mondiale, la trasformazione a coltura di aree prima

²² Nel 2011, ad esempio, una varietà di melone resistente al virus *cucurbit yellow stunting disorder virus* è stata ottenuta introducendo un gene per la resistenza all'agente patogeno derivato da una pianta della specie *Cucumis mel*, varietà *agrestis*, che cresce spontanea in molte aree dell'Africa e dell'Asia. Nello specifico si erano utilizzate le parentali selvatiche indiane per ritrarre i tratti genetici attribuenti la resistenza, poi trasferita in varietà commerciale. La vicenda è di particolare interesse in quanto la commercializzazione dei semi e dei frutti migliorati è seguita al riconoscimento, da parte dell'*European Patent Office*, del brevetto EP 1 962 578 (disponibile all'indirizzo <https://data.epo.org/publication-server/pdf-document?pn=1962578&ki=B1&cc=EP>).

²³ Si veda R. Misso, *L'uomo, il clima e l'agricoltura*, Milano, 2010, pp. 53 e ss.

naturalisticamente intatte riduce gli habitat dove sono presenti le parentali selvatiche dei cultivar.

L'estrema fragilità del sistema agricolo mondiale al potenziale diffondersi di epidemie, al cambiamento climatico, alla progressiva diminuzione della fertilità dei suoli, è da addebitare, in larga parte, alla modificazione delle tecniche di coltivazione indotte dalla diffusione della *green revolution*. L'omogeneizzazione sistemi agricoli locali, indotta dall'introduzione di nuove varietà commerciali geneticamente migliorate, pare sia essere legata, più che a un incremento della produttività, ad un aumento della redditività dell'esercizio dell'attività agricola. È l'uniformità genetica che ha permesso la standardizzazione di alcune caratteristiche – come altezza, tempi di accrescimento e di maturazione – senza la quale non sarebbe stata possibile la meccanizzazione dell'agricoltura. Anche qualora l'uso delle nuove varietà vegetali non avesse assicurato un aumento della resa per esemplare, la loro introduzione sarebbe stata comunque accompagnata da un aumento della redditività dell'attività agricola, dovuta alla possibilità di ricorrere a macchinari per operazioni prima invece svolte manualmente²⁴.

L'entità e la natura delle ricadute negative che la modernizzazione dei sistemi agricoli nazionali ha provocato rispetto al perseguimento della sicurezza alimentare mette in dubbio l'efficacia di politiche pubbliche finalizzate a compensare, in via riparatoria, le esternalità negative associate a tale modello di sviluppo. Non pare più sufficiente assecondare, in prima battuta, la libera iniziativa economica privata guidata da logiche interne al mercato agricolo, per poi compensare, successivamente, le esternalità negative da essa prodotte attraverso il trasferimento, per mano pubblica, di parte delle risorse generate.

L'impatto che l'erosione genetica dimostra di possedere rispetto al perseguimento della sicurezza alimentare mette sotto scacco l'intero modello sul quale si sono sviluppati i moderni sistemi di produzione agricola e da cui dipende l'accessibilità di alimenti in

²⁴ Come afferma Kloppenburg, «genetic variability is the enemy of mechanization». La predeterminazione genetica delle caratteristiche che permettono l'uso di attrezzature meccaniche rende preferibile l'utilizzo di varietà ibride (che garantiscono, alla prima generazione, caratteristiche certe e prevedibili) anche qualora non assicurino un aumento della resa produttiva (J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, p. 125).

qualità e quantità sufficiente per il soddisfacimento di esigenze alimentari della popolazione mondiale. Il problema che la riduzione dell'agrobiodiversità pone rispetto ad un governo pubblico del sistema agricolo mondiale, ispirato al principio della sicurezza alimentare, è infatti di natura sistemica e strutturale²⁵.

È a fronte di tali fenomeni che emerse, a livello internazionale, l'esigenza di promuovere la raccolta sistematica non solo dei campioni di germoplasma delle varietà di maggior importanza, ma anche delle informazioni sulle caratteristiche riferibili al patrimonio genetico in essi contenute. Non casualmente, visto l'impatto che l'erosione genetica avrebbe avuto rispetto al futuro sviluppo del settore commerciale sementiero²⁶, l'istituzione dei Centri di Ricerca Agricola Internazionale venne promossa grazie all'iniziativa di un soggetto privato, la fondazione Rockefeller, attraverso l'istituzione di banche del germoplasma nelle regioni individuate negli anni Venti dall'agronomo Valivov²⁷ come epicentri della diversità genetica.

Il progetto di compiere una raccolta sistematica delle risorse genetiche delle specie di maggior peso commerciale (riso, grano, mais, patata) incontrò però le resistenze dei Paesi nel cui territorio era ed è tuttora conservata la maggior parte dell'agrobiodiversità.

Il "conflitto"²⁸ tra paesi detentori della biodiversità, e quelli invece che avrebbero beneficiato delle banche di germoplasma ivi istituite non solo per garantire la conservazione del patrimonio genetico esistente, ma anche per permetterne l'accessibilità sottraendolo al controllo politico delle autorità statali, si specchiò nel processo di negoziazione che, in ambito internazionale, venne promosso per

²⁵ Cfr. A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, 2011, pp. 17-60.

²⁶ In questo senso quelli che vengono chiamati i *Green Revolution Research Centers* (cfr. R.A. SEDJO, *Property Rights, Genetic Resources, and Biotechnological Change*, in *Journal of Law and Economics*, 1992, 1, p. 202, che cita l'*International Rice Institute*, l'*International Center for the implementation of Maize and Wheat* confluiti poi nella rete degli *International Agricultural Research Centres*) hanno svolto e svolgono la funzione di garantire la collezione e la circolazione di germoplasma da cui dipende non solo la sicurezza alimentare, ma il futuro del settore sementiero privato dei paesi tecnologicamente più avanzati (cfr. J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, p. 15, pp. 158 ss).

²⁷ Si veda la mappa dei centri di diversità genetica in J. R. KLOPPENBURG JR., *First the seed, the Political Economy in Plant Biotechnology*, Madison, 2004, p. 47.

²⁸ Cfr. K. AOKI, *Seed Wars*, Durnham, 2008.

individuare il principio giuridico in base al quale qualificare le RFGAA.

3. La qualificazione giuridica delle RFGAA: da patrimonio comune dell'umanità a oggetto di diritti esclusivi.

Nel diritto internazionale le risorse naturali sono soggette alla sovranità statale del Paese nel cui territorio esse sono localizzate. Tale principio, contenuto nella Risoluzione AG 1803/1962²⁹, costituisce un criterio di allocazione che inibisce alternativi e concorrenti atti appropriativi capaci di pregiudicare il controllo statale sulla risorsa.

In deroga al principio della sovranità permanente dello Stato sulle risorse sottoposte alla propria giurisdizione, le RFGAA vennero qualificate, nella *International Undertaking on Plant Genetic Resources (IUPGR)*³⁰, come «patrimonio dell'umanità»³¹, che deve essere «conservato e reso liberamente accessibile» in «beneficio delle presenti e delle future generazioni». L'art. 1 dell'IUPGR puntualizza che il libero accesso a tale patrimonio deve essere garantito per finalità scientifiche e per attività di selezione e miglioramento genetico.

²⁹ Risoluzione n. 1803, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1962, A/RES/1803(XVII), disponibile all'indirizzo <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r17.htm>. In dottrina si veda P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International law and the environment*, Oxford, 2009, pp. 190 ss; R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004, p. 17.

³⁰ L'IUPGR, elaborata nel corso di un lungo processo di negoziazione svoltosi sotto gli auspici della FAO, è un documento di *soft law* allegato alla Risoluzione n. 8, adottata il 23 novembre 1983 dalla ventiduesima Conferenza FAO. La sottoscrizione da parte di un alto numero di Stati – interpretata dal Direttore Generale della Commissione sulle Risorse Genetiche come testimonianza dell'assunzione di un «forte impegno formale» (FAO, *Report of the Director-General on plant Genetic Resources (Conference of the Food and Agriculture Organization of the United Nations)*, 1983, par. 18, FAO Doc. C/25 (1983)) – indica un particolare valore persuasivo degli assiomi ivi statuiti, rilevante anche ai fini di un accertamento sia dei principi generali del diritto, sia del progressivo affermarsi di nuove norme di fonte consuetudinaria. Il documento è redatto in articoli, a dimostrazione del fatto che esso fu originariamente preparato per divenire oggetto di un accordo giuridicamente vincolante, seppure le riserve manifestate da alcuni paesi resero preferibile ricorrere ad uno strumento di *soft law*. Sull'IUPGR si veda R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004, pp. 41 ss.

³¹ Risoluzione FAO 8/1983, *recognizing a*).

Quanto statuito nell'IUPGR costituisce un punto di equilibrio tra differenti esigenze. Da un lato la qualificazione delle RFGAA quali patrimonio dell'umanità sottraeva il controllo esclusivo sulla risorsa agli Stati nel cui territorio essa era conservata. Da questo punto di vista vennero accolte le posizioni dei Paesi tecnologicamente più avanzati ma i cui programmi di sviluppo della ricerca agricola (sia di iniziativa pubblica che privata) dipendevano dall'accesso al patrimonio genetico presente in alcuni paesi detentori di un'importante fetta della biodiversità. Dall'altro lato, però, si dichiarò applicabile il medesimo principio attributivo non solo a quelle risorse che potrebbero, erroneamente, essere considerate il frutto di processi naturali³², ma pressoché ad ogni materiale vegetale riproduttivo o di propagazione di attuale o potenziale valore per l'agricoltura, compresi i campioni di materiale fitogenetico artificialmente manipolati nell'ambito delle moderne attività di miglioramento³³. In tal senso si avallò la tesi che disconosceva una sostanziale differenza tra le RFGAA detenute allo stato naturale, o conservate tradizionalmente dagli agricoltori, e quelle invece sottoposte ad un'attività manipolativa tale da farle ritenere frutto di un'attività inventiva e, in ragione di ciò, potenzialmente oggetto di diritti esclusivi titolati in capo all'innovatore.

L'IUPGR, essendo un documento politico frutto di un lungo processo di negoziazione, presenta un carattere compromissorio, la cui natura contraddittoria asseconda differenti interpretazioni.

Da un lato si ipotizzò che la libera accessibilità alle RFGAA introducesse un regime ispirato ai principi del *common* aperto. Le RFGAA, quindi, venivano dichiarate come liberamente appropriabile in ragione dell'insussistenza di precedenti titoli allocativi³⁴. Alla libera appropriabilità delle RFGAA si accompagnava però surrettiziamente l'istituibilità di diritti esclusivi qualora le risorse fitogenetiche fossero

³² Si veda *retro* nota 1.

³³ L'art. 2 dell'IUPGR, definendo le risorse fitogenetiche, vi ricomprende i materiali di riproduzione e di propagazione delle piante correntemente coltivate, tra cui anche quelle di recente sviluppo, dei cultivar abbandonati, delle varietà tradizionali (*landraces*), delle parentali selvatiche e di quelle conservate in banche del germoplasma.

³⁴ In tal senso tali risorse erano considerate come «be freely available to all and owned by none» (K. RAUSTIALA, D.G. VICTOR, *The Regime Complex for Plant Genetic Resources*, in *International Organization*, 2004, 58, p. 279). In termini analoghi si esprime R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004, p. 42.

oggetto di una manipolazione tale da renderle qualcosa di artificialmente differente da quanto presente in natura. Tale impostazione venne criticata da quanti rilevarono nell'affermazione del principio del patrimonio dell'umanità, posto in questi termini, lo strumento giuridico per permettere un utilizzo predatorio delle risorse naturali dei paesi meno avanzati, attraverso cui riproporre, in definitiva, quel rapporto di subordinazione già conosciuto in passato nelle relazioni consolidate tra madre-patria e colonie³⁵.

Dall'altro lato, facendo leva sulla definizione di RFG contenuta nell'IUPGR, si affermò che la libera accessibilità non implicasse l'assenza di titoli allocativi, ossia l'adesione ad un modello di *common* aperto, ma indicasse invece un'appropriazione di natura istituzionale³⁶ – riferibile al *common* chiuso – capace di inibire alla radice un'appropriazione esclusiva delle RFGAA, siano esse frutto di processi naturali, dell'attività di selezione informale attuata dagli agricoltori, dell'attività di ricerca sviluppata attraverso le moderne tecniche di miglioramento genetico³⁷.

³⁵ Cfr. C.B. ONWUEKWE, *Ideology of the commons and property rights: who owns plant genetic resources and the associated traditional knowledge*, in P.W.B. PHILLIPS, C.B. ONWUEKWE (eds.), *Accessing and Sharing the Benefit of the Genomic Revolution*, Heidelberg, 2007, pp. 25 e ss; J. R. KLOPPENBURG JR, *Impeding Dispossession, Enabling Repossession: Biological Open Source and the Recovery of Seed Sovereignty*, in *Journal of Agrarian Change*, 2010, 3, p. 369. A fronte dell'entrata dell'elaborazione e dell'entrata in vigore dell'*International Treaty on Plant Genetic Resources*, le critiche dei due autori si concentrano sul regime che, in tale strumento, ripropone surrettiziamente lo *heritage of humankind principle* inizialmente statuito nell'IUPGR.

³⁶ Cfr. H.J. BORDWIN, *The legal and political implications of International Undertaking on Plant Genetic Resources*, in *Ecology Law Quarterly*, 1985, 12, p. 1063.

³⁷ Giova ricordare come nei medesimi anni il principio del *common heritage of humankind* fosse stato formalizzato quale principio attributivo per le risorse non-viventi nella UNCLOS. In applicazione di tale principio esse vennero imputate all'umanità intera e dichiarate inalienabili. Il loro sfruttamento, possibile solo in conformità a quanto stabilito dall'Autorità internazionale all'uopo istituita, doveva essere accompagnato dalla condivisione, attuata in una logica redistributiva, delle utilità generate.

Nel commentare gli artt. 136 e ss. della UNCLOS, Bordwin individua quattro elementi che costituiscono il portato del *common heritage principle*: nessuno può sfruttare le risorse fino a quando non si siano definite le regole che garantiscono l'interesse comune cui il loro uso deve conformarsi; nessuno Stato può acquisire più di quanto stabilito in via equitativa; solo la comunità internazionale può definire i criteri per ripartire i benefici associati all'uso della risorsa; un'istituzione internazionale deve avere la esclusiva autorità per la gestione della risorsa (cfr. H.J. BORDWIN, *The legal and political implications of International Undertaking on Plant Genetic Resources*, in *Ecology Law Quarterly*, 1985, 12, p. 1063). Lo stesso autore condivide la scelta di

Le proiezioni interpretative che potevano essere tratte dall'IUPGR divergevano completamente: da un lato si asseriva la libera accessibilità alle RFGAA presenti in natura al fine di sviluppare nuove varietà oggetto di diritti esclusivi in ragione di un'attività inventiva; dall'altro lato si predicava un'appropriazione istituzionale delle RFGAA, che al libero accesso associava l'impossibilità di istituire diritti esclusivi capaci di inibire l'accesso ai frutti del miglioramento genetico. In questa seconda ipotesi, la libera accessibilità era associata più che all'assenza di titoli allocativi riferibili al *common* aperto, alla possibilità – garantita sia dalla rigenerabilità della risorsa, sia dall'intervento pubblico – di permettere un accesso concorrente e non rivale ai campioni di materiali contenenti l'innovazione³⁸.

Le contraddizioni insite nell'IUPGR, oltre al suo carattere non vincolante, alimentarono un dibattito sul principio attributivo da assumere per qualificare le RFGAA. Nella Risoluzione della Conferenza FAO del 27 novembre 1991, n. 3, venne statuito che «il concetto di patrimonio *comune* dell'umanità, come contenuto nell'IUPGR, è soggetto alla sovranità degli Stati sulle loro» RFG (corsivo nostro³⁹). In questo senso «le Nazioni hanno diritti sovrani sulle proprie risorse fitogenetiche». Il medesimo principio venne successivamente riaffermato, in via generale sia dall'art. 3 della *Convention on Biological Diversity*⁴⁰, sia dall'*International Treaty on*

assumere tale regime quale parametro cui far riferimento per una corretta interpretazione dei principi contenuti nell'IUPGR.

³⁸ In questo senso la scarsità della risorsa non dipende da una sua qualità naturale e intrinseca, ma dall'assenza di un intervento umano finalizzato a rigenerarla o da titoli esclusivi che la rendono artificialmente tale. La rinnovabilità della risorsa, associato ad un intervento pubblico, permetterebbe quindi un regime di libero accesso, limitato solo dall'esigenza di garantirne l'esercizio su base paritetica. L'assenza di rivalità nell'accesso ai campioni si associa alla natura pubblica dell'informazione contenuta nel campione, ossia il dato genetico.

³⁹ Alla qualificazione delle risorse fitogenetiche come «patrimonio dell'umanità», contenuto nell'IUPGR, si sostituisce, con buona probabilità involontariamente, la nozione di «patrimonio comune dell'umanità», specificamente menzionato nella UNCLOSE.

⁴⁰ La *Convention on Biological Diversity* è uno dei maggiori strumenti vincolanti del diritto internazionale dell'ambiente, di cui sono parte 193 Stati. Adottata il 22 maggio 1992 dalla *Conference for the Adoption of the Convention on Biological Diversity* a Nairobi, è stata aperta alla firma nel medesimo anno durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro, ed è entrata in vigore il 29 dicembre 1993. In dottrina si veda R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004, pp. 54 ss.; S. BRAGDON, K. GARFORTH, J.E. HAAPALA JR., *Safeguarding Biodiversity: The Convention on*

*Plant genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA)*⁴¹. Tali strumenti pattizi – da interpretare complementariamente alla luce di un principio di specialità– costituiscono i principali punti di riferimento che hanno orientato le legislazioni nazionali inerenti l'accessibilità, l'uso delle RFGAA, nonché la ripartizione equa e condivisa delle utilità connesse al loro sfruttamento.

4. La commodification delle RFGAA: tra diritto sovrani e diritti di proprietà intellettuale.

La traiettoria disegnata dal processo di qualificazione delle RFGAA è stata certamente condizionata fortemente dal consolidamento, a livello internazionale, degli istituti predisposti per riconoscere all'innovatore diritti esclusivi sul materiale genetico migliorato⁴². È solo in risposta a tale tendenza che le RFGAA, in un primo momento dichiarate patrimonio dell'umanità, vennero successivamente risottoposte alla sovranità permanente degli Stati⁴³.

Biological Diversity (CBD), in G. TANSEY, T. RAJOTTE (ed.s), *The Future Control of Food A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, London, 2008, pp. 85 e ss.

⁴¹ Il trattato è stato adottato nell'ambito della trentunesima Conferenza FAO nel 2001, e è entrato in vigore nel 2004. In dottrina si veda M. HALEWOOD, K. NNADOZIE, *Giving Priority to the Commons: The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, in G. TANSEY, T. RAJOTTE (ed.s), *The Future Control of Food A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, London, 2008, pp. 115-140; G. MOORE, W. TYMOWSKI, *Explanatory Guide to the Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2005; M.A. MEKOUAR, *Treaty Agreed on Agrobiodiversity: The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, in *Environmental Policy and Law*, 2001, 1, pp. 20-25; C. GERSTETTER, B. GÖRLACH, K. NEUMANN, D. SCHAFFRIN, *The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture within the Current Legal Regime Complex on Plant Genetic Resources*, in *The Journal of World Intellectual Property*, 2007, 3/4, pp. 259-283; R. PAVONI, *Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2004, pp. 59 ss.

⁴² Non a caso il principio del patrimonio dell'umanità venne statuito a distanza di alcuni anni dalla famosa sentenza della Corte Suprema statunitense che sancì la brevettabilità di un organismo vivente le cui funzioni erano state ottenute attraverso una manipolazione genetica (US Supreme Court, *Diamond V. Chakrabarty*, 447 U.S. 303 (1980)).

⁴³ I differenti principi assunti, nei documenti menzionati, per qualificare le RFGAA debbono essere interpretati come espressione di una medesima strategia, posta in essere dai Paesi che meno avrebbero beneficiato dell'innovazione tecnologica. In questo senso

Attraverso quest'ultimo principio si voleva aumentare il controllo statale su una risorsa che si apprestava a divenire la materia prima utilizzata dalle industrie sementiere per lo sviluppo di varietà commerciali successivamente registrate attraverso il brevetto o la privativa vegetale.

L'affermazione dei diritti sovrani sulle risorse sottoposte alla giurisdizione degli Stati costituì uno dei due fattori che contribuì alla progressiva *commodification* delle RFGAA. Il principio contenuto nella CBD e ribadito nell'ITPGRFA svolse infatti la funzione di allocare i diritti sulle risorse rispettivamente detenute dai singoli Stati. Dall'attribuzione della risorsa è disceso l'obbligo, per chi voglia accedervi, di acquisire, per mezzo di un contratto di natura privatistica, il consenso della rispettiva autorità statale. Alla titolazione segue quindi l'istituzione di un potenziale mercato, originariamente pensato come strumento capace di creare incentivi sufficienti al perseguimento degli obiettivi individuati dalla comunità internazionale nel sottoscrivere i due trattati: diminuire il tasso di erosione della biodiversità e creare le condizioni per un suo uso sostenibile, equo, condiviso. L'accordo siglato tra Stato detentore e soggetto ricevente definisce infatti anche le modalità di condivisione dei benefici associati all'accesso, che deve avvenire nei termini individuati in seguito a ad una libera negoziazione tra le parti⁴⁴.

Il secondo fattore che ha determinato la progressiva *commodification* delle RFGAA è costituito dal consenso prestato in sede internazionale a una serie di trattati – la Convenzione UPOV e gli accordi TRIPs – nei quali si è riconosciuto giuridicamente un diritto

sia il riconoscimento della sovranità statale sulle risorse presenti nel proprio territorio, sia la qualificazione delle risorse fitogenetiche quali patrimonio dell'umanità, costituivano strumenti pensati dai Paesi detentori della biodiversità, ma tecnologicamente meno avanzati, per rafforzare la loro posizione di fronte a imprese o enti di ricerca interessati allo sviluppo commerciale di nuove varietà.

⁴⁴ A livello internazionale si sono definiti dei parametri per orientare i contenuti dell'accordo che dovrebbe permettere l'accesso alle RFGAA sottoposte alla giurisdizione dello Stato. Sia le linee guida di Bonn, adottate dalla sesta Conferenza delle Parti della CBD nel 2002, sia il protocollo di Nagoya, adottato nel 2011 dalla decima Conferenza delle parti e aperto alle firme nel febbraio del medesimo anno, offrono delle indicazioni sui meccanismi di ripartizione dei benefici associati all'uso della biodiversità, senza però comprimere, in definitiva, la libertà negoziale delle parti che sottoscrivono un accordo per il trasferimento della risorsa. Sull'evoluzione del meccanismo di condivisione dei benefici in seno alla Convenzione si veda E. MORGERA, *The evolution of benefit sharing: linking biodiversity and community livelihoods*, in *Reciel*, 2010, 2, pp. 150-173.

esclusivo dell'innovatore – rispettivamente la privativa vegetale e il brevetto – sul materiale migliorato attraverso tecniche tradizionali o moderne di manipolazione genetica.

Nello specifico la privativa vegetale garantisce all'innovatore, per un periodo attualmente non inferiore a venti anni⁴⁵, diritti esclusivi su una varietà vegetale caratterizzata dalla novità dalla distinzione, dall'uniformità e dalla stabilità⁴⁶. Tali standard vennero individuati in una Convenzione del 1961, promossa nell'ambito dell'*International Union for the Protection of New Varieties of Plants*⁴⁷, e sottoposta a successive revisioni rispettivamente nel 1972, nel 1979 e nel 1991. Integrati tali requisiti, l'uso o la moltiplicazione del materiale oggetto di tutela, la sua vendita, nonché il deposito funzionale alle suddette operazioni, deve esser autorizzata dal titolare della privativa vegetale⁴⁸. L'istituto viene pedissequamente contemplato, a livello comunitario, dal regolamento concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali⁴⁹.

Analogamente l'Accordo Trips, annesso agli Accordi di Marrakech che hanno rifondato la *World Trade Organization*, ammette in via generale la possibilità di brevettare materiale biologico che presenti i requisiti della novità e sia suscettibile di applicazione industriale⁵⁰. Alle possibili deroghe che escludono la brevettabilità di invenzioni contrarie all'ordine pubblico, riferibile anche all'esigenza di proteggere la salute delle piante, degli animali o dell'ambiente⁵¹, si somma la facoltà, riconosciuta in capo agli Stati firmatari, di negare la brevettabilità di piante e animali, nonostante l'obbligo di predisporre, per le nuove varietà vegetali, alternative forme di tutela per l'interesse dell'innovatore⁵². Nell'ambito di tale discrezionalità, la direttiva comunitaria sulla protezione giuridica delle invenzioni

⁴⁵ Art. 19, UPOV. Il testo della Convenzione è disponibile alla pagina www.upov.int/en/publications/conventions/1991/content.htm.

⁴⁶ Art. 5, UPOV.

⁴⁷ La Convenzione è stata sottoscritta da sessantanove Stati e organizzazioni, tra le quali l'Unione Europea. In dottrina si veda Cfr. G. DUTFIELD, *Turning Plant Varieties into Intellectual Property: The UPOV Convention*, in G. TANSEY, T. RAJOTTE (ed.s), *The Future Control of Food A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, London, 2008, pp. 30 e ss.

⁴⁸ Art. 14, UPOV.

⁴⁹ Reg. (CE) 27 luglio 1994, n. 2100, in GU L 227, 1 settembre 1994, pp. 1-30.

⁵⁰ Art. 27, § 1, TRIPS.

⁵¹ Art. 27, § 2, TRIPS.

⁵² Art. 27, § 3, lett. b. TRIPS.

biotecnologiche⁵³, pur escludendo la brevettabilità di varietà vegetali o razze animali, la ammette per i materiali biologici che siano oggetto di caratterizzazione o manipolazione, qualora l'eseguibilità tecnica dell'invenzione non sia limitata a una sola varietà vegetale o a un'unica razza animale⁵⁴. Si profila l'ipotesi, quindi, per cui una pianta cui si è attribuita una specifica proprietà attraverso la manipolazione genetica, divenga oggetto dei diritti esclusivi attribuiti all'innovatore in ragione della registrazione di un brevetto. La protezione assicurata da quest'ultimo si estende a tutti i materiali biologici derivati dalla pianta coperta da brevetto mediante riproduzione o moltiplicazione e che possiedono le medesime proprietà⁵⁵.

In termini generali, l'appropriazione delle utilità ritraibili dall'uso della biodiversità – sia essa dovuta al trasferimento su base sinallagmatica di materiale biologico all'interno di un accordo tra Stato detentore e soggetto privato, sia essa addebitabile all'istituzione di un diritto esclusivo sul materiale genetico migliorato – ha indotto una forte restrizione alla circolazione di germoplasma.

Tale restrizione condiziona di fatto il perseguimento della sicurezza alimentare. Nello specifico tre sono i profili particolarmente problematici, la cui soluzione viene affidata a specifici strumenti contemplati singolarmente ora nell'ITPGRFA, ora nella Convenzione UPOV.

In primo luogo, il riconoscimento dei diritti sovrani sulle risorse sottoposte a giurisdizione statale non è stato accompagnato il più delle volte da normative di implementazione capaci di garantire regole chiare e trasparenti per l'accesso alle RFGAA, soprattutto quelle sulle quali sussistono dei diritti tradizionali riconosciuti alle comunità locali. In questo senso il quadro giuridico individuato rispettivamente dalla CBD e dall'ITPGRFA ha solo in parte raggiunto l'obiettivo di limitare un controllo politico sulla risorsa, facilitando al contempo la circolazione di germoplasma per fini sperimentali o agricoli. Per ovviare a tale effetto restrittivo, l'ITPGRFA ha istituito un sistema multilaterale per l'accesso facilitato al patrimonio genetico di alcune

⁵³ Direttiva 98/44/CE del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, in GU L 213, 30 luglio 1998, pp. 13-21.

⁵⁴ Art. 4, direttiva 98/44/CE.

⁵⁵ Art. 8, dir. 98/44/CE.

varietà di particolare valore per l'alimentazione e l'agricoltura⁵⁶. Tale sistema contempla uno specifico regime che, in via derogatoria, le sottrae alla sovranità degli Stati, i quali si sono impegnati, sottoscrivendo il trattato, a garantire l'accesso al patrimonio genetico delle varietà menzionate nell'allegato I che siano «gestite e amministrate dalle Parti contraenti e che facciano parte del demanio pubblico»⁵⁷. L'accesso deve essere garantito in conformità alle condizioni stabilite dall'ITPGRFA: esso deve essere gratuito, salva la facoltà di richiedere la sola copertura dei costi sostenuti; deve avere come scopo «la conservazione e l'uso a fini di ricerca, selezione e formazione» di materiale genetico utile per l'alimentazione e l'agricoltura; deve essere accordato a patto che non si rivendichi un diritto esclusivo che «limiti l'accesso facilitato alle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura o a loro parti o componenti genetiche nella forma ricevuta dal sistema multilaterale»⁵⁸. Il trasferimento avviene nei termini un accordo tipo di trasferimento di materiale (ATM), elaborato dall'Organo direttivo istituito dal trattato stesso, nel quale si determinano le modalità di condivisione dei benefici associati all'uso commerciale del materiale ricevuto. La commercializzazione di un prodotto sviluppato per tramite dei campioni ottenuti attraverso il sistema multilaterale può avvenire a condizione che parte delle utilità conseguite siano trasferite ad un fondo internazionale, destinato a sostenere direttamente o indirettamente gli agricoltori che conservino e utilizzino in modo sostenibile le RFGAA.

In secondo luogo, i diritti assicurati all'innovatore possono precludere l'ulteriore sviluppo della ricerca e dell'innovazione. Al fine di tutelare l'interesse al progresso delle conoscenze tecniche, la Convenzione UPOV prevede che non sia necessario il consenso del titolare della privativa qualora il materiale protetto sia utilizzato per fini sperimentali⁵⁹.

In terzo luogo, la concentrazione dei titoli proprietari riferibili alle RFGAA geneticamente migliorate, può rafforzare la posizione

⁵⁶ Trattasi di 64 varietà, tra varietà colturali e foraggiere. Sulle negoziazioni che hanno determinato la scelta delle varietà da includere nell'allegato si veda G. TANSEY, T. RAJOTTE (edts), *The Future Control of Food A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*, London, 2008, pp. 249-250.

⁵⁷ Art. 11.2, ITPGRFA.

⁵⁸ Art. 12, ITPGRFA.

⁵⁹ Art. 15, § 1, ii, UPOV.

dominante di determinati operatori privati nel rispettivo mercato di riferimento, consolidando sia il processo di omogeneizzazione dei sistemi agricoli integrati nel mercato internazionale, sia la condizione di subordinazione in cui versano gli agricoltori⁶⁰. In virtù della protezione accordata all'innovatore, infatti, l'agricoltore dovrebbe ricorrere ogni anno all'autorizzazione del titolare di privativa o di brevetto per utilizzare, in un successivo ciclo biologico, quanto raccolto coltivando la varietà o le piante oggetto di protezione. Per tutelare l'interesse a garantire un accesso ragionevole all'innovazione agricola, la Convenzione UPOV prevede che gli Stati firmatari abbiano la facoltà di restringere le prerogative del titolare di privativa, pur garantendone l'interesse, qualora il materiale legittimamente acquisito sia riprodotto o moltiplicato da un agricoltore per essere utilizzato in successivi cicli biologici sul proprio terreno⁶¹. Tale facoltà, chiamata privilegio dell'agricoltore, permette di rescindere il rapporto di subordinazione che si verrebbe a creare per il tempo della durata della privativa tra chi ne è detentore e chi, invece, dipende dal materiale biologico protetto per l'esercizio della propria attività. Il reg. (CE) 94/2100 sulla privativa vegetale, che ha trasposto nell'ordinamento comunitario la convenzione UPOV, pur riconoscendo tale privilegio agli agricoltori, ne limita l'ambito applicativo alle varietà ivi menzionate⁶². L'interesse del

⁶⁰ Dieci compagnie controllano un terzo del mercato commerciale sementiero degli Stati Uniti e l'80% del mercato mondiale dei pesticidi. La Monsanto controlla il 91% del mercato mondiale delle sementi geneticamente modificate. La stessa compagnia controlla, in Sud Africa, il 100% del mercato delle sementi geneticamente modificate, il 60% del mercato delle sementi ibride di mais e il 90% del mercato del frumento. Cfr. J. Ziegler, *The right to food* (Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, in accordance with Commission on Human Rights resolution 2003/25), 2003, 14, E/CN.4/2003/54 [disponibile all'indirizzo www2.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm).

⁶¹ Art. 15, § 2, UPOV.

⁶² Art. 14, § 2, reg. (CE) 94/2100. Le varietà menzionate sono :a) Piante da foraggio: Cicer arietinum I. – Cece; Lupinus luteus I. - Lupino giallo; Medicago sativa I. - Erba medica; Pisum sativum I. (partim) – Pisello; Trifolium alexandrinum I. - Trifoglio alessandrino; Trifolium resupinatum I. - Trifoglio persiano; Vicia faba - Fava comune; Vicia sativa I. - Veccia comune; e, per quanto riguarda il Portogallo, Lolium multiflorum lam - Loietto italico; b) Cereali: Avena sativa - Avena comune; Hordeum vulgare I. - Orzo comune; Oryza sativa I. – Riso; Phalaris canariensis I. – Canaria; Secale cereale I. – Segala; X Triticosecale Wittm. - Segala tetrastica; Triticum aestivum I. emend. Fiori et Paol. - Frumento tenero; Triticum durum Desf. - Frumento duro; Triticum spelta I. – Spelta; c) Patate: Solanum tuberosum – Patata; d) Piante da olio e da fibra: Brassica napus I. (partim) - Colza ; Brassica rapa I. (partim) – Rapa; Linum usitatissimum - Lino da seme escluso il lino da fibra.

titolare della privativa viene comunque tutelato obbligando l'agricoltore a corrispondere un'equa remunerazione, seppur sensibilmente inferiore a quanto sarebbe dovuto per ottenere una licenza utile per la moltiplicazione della varietà protetta⁶³. Il privilegio dell'agricoltore viene riconosciuto nei medesimi termini dalla dir. 98/44 (CE), per la quale ogni forma di commercializzazione del materiale coperto da brevetto autorizza l'agricoltore a utilizzare il prodotto del raccolto per la riproduzione o la moltiplicazione, nella propria azienda, del materiale di cui sia venuto legittimamente in possesso⁶⁴.

La consapevolezza acquisita rispetto alle esternalità negative prodotte dall'appropriazione esclusiva delle RFGAA ha quindi condotto sia al riconoscimento giuridico di interessi contrapposti al diritto esclusivo dell'innovatore rispetto al materiale genetico migliorato, sia all'istituzione, per alcune RFGAA, di uno speciale regime di accesso complementare a quello in via generale previsto, in applicazione del principio della sovranità permanente degli stati sulle risorse sottoposte alla propria giurisdizione, per le risorse genetiche.

Il sistema multilaterale istituito dall'ITPGRFA da un lato, i diritti e privilegi assicurati a chi utilizza la RFGAA a fini sperimentali o a fini agricoli dall'altro, costituiscono elementi che concorrono a ridefinire le relazioni interprivate che gravitano attorno all'accesso e all'uso delle RFGAA. La conformazione di tali rapporti, abbozzata in sede internazionale per garantire non solo un uso sostenibile delle RFGAA, ma il perseguimento della sicurezza alimentare, assumono un particolare peso specifico alla luce dell'interpretazione evolutiva acquisita, nella dottrina internazionalista, rispetto al diritto al cibo. È proprio alla luce di tale diritto che gli elementi presi fino ad ora in considerazione possono essere reinterpretati in un quadro unitario, nel quale evidenziare l'assunzione di un principio attributivo che esclude le RFGAA dal novero delle risorse assoggettabili ad una logica appropriativa esclusiva di natura privatistica, introducendole invece nell'orbita di un'appropriazione istituzionale di natura pubblica finalizzata alla garanzia di un diritto fondamentale.

5. Note conclusive: le RFGAA come bene collettivo e la garanzia del

⁶³ Art. 13, § 3.

⁶⁴ Art. 11, dir. (CE) 99/44.

diritto al cibo.

La comunità internazionale ha riconosciuto la sicurezza alimentare come un obiettivo prioritario in ripetuti documenti, nessuno dei quali però capace di obbligare giuridicamente i singoli Stati al suo perseguimento. 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 mondiale⁶⁵, hanno promosso sia una miglior comprensione dei fattori che concorrono a causare l'insicurezza alimentare, sia la ridefinizione degli strumenti giuridici più opportuni cui ricorrere per evitare il suo insorgere⁶⁶.

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 rurali⁶⁷, 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 vincolatività 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

⁶⁵ Si veda il rapporto della FAO, *The State of Food Insecurity in the World Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*, Roma, 2010.

⁶⁶ Sull'evoluzione del concetto di sicurezza alimentare si veda S. MAXWELL, *Food security: a post modern perspective*, in *Food Policy*, 1996, 2, pp. 155-170.

⁶⁷ Secondo un rapporto promosso nell'ambito delle Nazioni Unite, l'80% di coloro che vivono una condizione di deprivazione e di fame risiede in zone rurali. Si veda MILLENNIUM PROJECT TASK FORCE ON HUNGER, *Halving Hunger by 2015: A Framework for Action* (Interim Report, Millennium Project), New York, 1 February 2004.

relazioni interprivate, sia del rapporto cittadino-stato. In questo senso il soggetto ritenuto capace di trasformare le relazioni di forza che producono disegualianza 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 vincolanti⁶⁸.

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. Basterà menzionare 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; il diritto di ognuno ad essere «free from hunger», riconosciuto dall'art. 11 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, che al contempo riconosce 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»⁶⁹.

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 sociale e

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Il documento è disponibile all'indirizzo <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>.

culturali⁷⁰, ha affermato che il diritto al cibo non deve essere interpretato in senso restrittivo⁷¹. La sua tutela implica che vi sia la disponibilità e l'accessibilità a cibo di qualità e in quantità sufficiente⁷².

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 mercato⁷³.

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 sostentamento⁷⁴. 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 contenuti⁷⁵.

⁷⁰ 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>); in dottrina, A. EIDE, *The right to adequate food and to be free from hunger* (Updated study on the right to food, submitted to the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities in accordance with Sub-Commission decision 1998/106), 1999, E/CN.4/Sub.2/1999/12.

⁷¹ 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.

⁷² 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 8.

⁷³ 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 12.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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 19.

I fattori che ostacolano, soprattutto in ambito rurale – ossia ove la penetrazione delle strutture istituzionali proprie di un sistema ispirato al libero mercato è minore –, 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 sostentamento⁷⁶. I fattori che 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.

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 cibo⁷⁷. In un successivo rapporto⁷⁸, 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

⁷⁶ 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 *Special Rapporteur on the right to food* su mandato inizialmente della Commission on Human Rights e successivamente elaborati su impulso dell'Human Rights Council. Tale incarico è ricoperto attualmente da Oliver De Schutter. I documenti, elaborati per monitorare l'implementazione del diritto al cibo, e per migliorare le strategie internazionali e nazionali poste in essere per rispondere all'acuirsi del problema della fame e della povertà nel mondo, sono disponibili alla pagina <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Annual.aspx>. Sulla relazione tra accesso alla terra e diritto al cibo, si veda specificamente 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.

⁷⁷ Cfr. J. ZIEGLER, *The right to food* (Report by the Special Rapporteur on the right to food in accordance with Commission on Human Rights resolution 2000/10), 2001, par. 69, E/CN.4/2001/53.

⁷⁸ 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.

complementare ad un riequilibrio del rapporti venutosi a consolidare nella filiera produttiva agricola⁷⁹.

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 comunitario, del privilegio dell'agricoltore nel reg. CE 2100/94 e nella dir. 98/44 CE 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 di un *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. Il *paradigm shift* 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

⁷⁹ 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, 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».

quindi per individuare gli standard di tutela alla luce dei quali valutare le politiche pubbliche statali.

La tesi che rileva una connessione tra il diritto degli agricoltori e i contenuti di un diritto fondamentale al cibo modifica i termini nei quali debbono essere interpretati il fondamento giuridico dei *farmers' rights*, nonché la funzione del sistema multilaterale.

Sotto il primo profilo deve essere criticato il fondamento giuridico assunto nell'ITPGRFA per giustificarne il riconoscimento. Nel preambolo infatti si individua nel contributo apportato storicamente dagli agricoltori alla conservazione e alla promozione dell'agrobiodiversità la *ratio* che sottende i diritti loro riconosciuti. Il fattore storico, articolato all'interno di una logica retributiva, perde di rilevanza ove si riconduca il riconoscimento di tali diritti ai contenuti ascrivibili a ulteriori diritti fondamentali. Essi sono al contempo strumenti per una implementazione diffusa e decentralizzata di una declinazione del principio della sicurezza alimentare basata su di un *human rights approach*, il cui perno ruota attorno alla garanzia del diritto al cibo. Il principio che predica diritto di accesso alle risorse necessarie all'esercizio di attività agricola destinata alla produzione di alimenti, sancito dall'interpretazione evolutiva del diritto al cibo, deve essere ragionevolmente applicazione anche rispetto alle RFGAA.

Il sistema multilaterale, in secondo luogo, svolge la funzione di definire il limite che separa quelle risorse che l'ordinamento ritiene suscettibili di una titolazione esclusiva – seppur compensata dal diritto degli agricoltori di beneficiare della condivisione delle utilità generate dal loro uso – da quelle, invece, che vengono riservate a forme appropriative al contempo di natura pubblica e collettiva. Alla luce delle considerazioni svolte sull'impatto che l'accesso alle RFGAA possiede rispetto all'esercizio di un diritto all'autoproduzione di cibo, sarebbe errato non interpretare evolutivamente la finalità sottesa all'istituzione del sistema multilaterale, che seppur originariamente pensato per garantire un accesso destinato a scopi scientifici e sperimentali, può risultare centrale anche per garantire l'accessibilità di una risorsa necessaria per l'esercizio dell'attività agricola destinata alla produzione di alimenti.

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, già contenuto

nell'IUPGR, 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, da cui i diritti di partecipazione ai processi decisorii 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. Il medesimo diritto assumerebbe differenti contenuti se il suo esercizio fosse rivendicato in zone ad alta urbanizzazione da differenti segmenti sociali. Tale differenziazione dei contenuti riferibili ad un diritto fondamentale appare a maggior ragione interessante se connessa all'appartenenza del singolo a un gruppo, gli 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. Il principio attributivo in base al quale si sono allocate le RFGAA, e a cui si riconnette un modello dominicale riconducibile ad un'appropriazione istituzionali di natura pubblica, non è quindi neutrale rispetto alla garanzia di un diritto fondamentale al cibo. È particolarmente significativo che nel Rapporto presentato nel 2010 all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁸⁰ la titolazione collettiva della terra, attribuita su titolo tendenzialmente pubblico e non trasferibile privatisticamente, sia 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 scolare esperienza giuridica occidentale – quali gli usi civici – e alternativi all'ideologia affermatasi 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 un 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 pubbliche e private gravitanti su una risorsa riservata ma al contempo suscettibile di divenire oggetto di diritti esclusivi – e il sistema multilaterale dall'altro – interpretato come strumento utile per discriminare tra le risorse riservate a forme appropriative istituzionali capaci di garantire un accesso garantito su titolo pubblico e quelle per le quali, invece, è possibile un'appropriazione esclusiva seppur compensata dal diritto di godere collettivamente delle utilità generate – debbono essere interpretati come

⁸⁰ 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.

strumenti implementativi del diritto al cibo, e con esso di una strategia internazionale per la sicurezza alimentare.