

# Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità vegetale e animale in Toscana: analisi e indicazioni di policy



A cura di

Giovanni Belletti, Giuseppe Conte, Andrea Marescotti, Marcello Mele,  
Silvia Scaramuzzi, Andrea Serra

Aprile 2019

REGIONE  
TOSCANA



ISBN 9788894443004

DOI 10.13131/978889444300

Titolo Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità vegetale e animale in Toscana:  
analisi e indicazioni di policy

A cura di Giovanni Belletti, Giuseppe Conte, Andrea Marescotti, Marcello Mele, Silvia Scaramuzzi,  
Andrea Serra

# **Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità vegetale e animale in Toscana: analisi e indicazioni di policy.**

**A cura di**

**Giovanni Belletti, Giuseppe Conte, Andrea Marescotti, Marcello Mele,  
Silvia Scaramuzzi, Andrea Serra**



## Sommario

Prefazione.....	9
1. Introduzione .....	11
<b>PARTE I – IL QUADRO DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>13</b>
<b>2. Tutela e valorizzazione dell’agrobiodiversità: la legge 194/2015 e l’esperienza delle regioni italiane nel contesto europeo e internazionale.....</b>	<b>14</b>
2.1. Introduzione .....	14
2.2. Inquadramento della materia in prospettiva storica e del diritto internazionale .....	14
2.2.1 <i>Nuove varietà di interesse agricolo e protezione della proprietà intellettuale.....</i>	<i>15</i>
2.2.2 <i>La tutela internazionale della biodiversità e dell’agrobiodiversità.....</i>	<i>15</i>
2.2.3 <i>Diritti umani e prospettive di sviluppo della materia .....</i>	<i>16</i>
2.2.4 <i>Verso un dialogo tra regimi giuridici? .....</i>	<i>17</i>
2.3. Il contesto italiano ed europeo .....	18
2.3.1 <i>Il dibattito prodromico alla legge n. 194 del 2015 .....</i>	<i>18</i>
2.3.2 <i>Le varietà da conservazione .....</i>	<i>19</i>
2.3.3 <i>Il piano nazionale sulla Biodiversità .....</i>	<i>20</i>
2.3.4 <i>La legge sulle sementi e la questione della privatizzazione delle risorse genetiche ....</i>	<i>21</i>
2.4. La normativa regionale .....	22
2.4.1 <i>Le leggi regionali .....</i>	<i>22</i>
2.4.2 <i>La risorsa genetica autoctona .....</i>	<i>22</i>
2.4.3 <i>Le Banche regionali del germoplasma .....</i>	<i>22</i>
2.4.4 <i>La Rete di conservazione .....</i>	<i>23</i>
2.4.5 <i>I Coltivatori custodi .....</i>	<i>23</i>
2.4.6 <i>Il Registro regionale delle varietà.....</i>	<i>24</i>
2.5. I contenuti della legge n. 194/2015 .....	24
2.5.1 <i>Obiettivi della normativa nazionale .....</i>	<i>24</i>
2.5.2 <i>Il Sistema nazionale per l’agrobiodiversità.....</i>	<i>25</i>
2.5.3 <i>Le disposizioni di raccordo: commercializzazione, non-brevettabilità e private .....</i>	<i>26</i>
2.6. Valorizzazione delle varietà locali a rischio di estinzione.....	29
2.6.1 <i>La nuova legge sull’agricoltura biologica e l’attenzione all’agro-biodiversità .....</i>	<i>30</i>
2.6.2 <i>Il materiale eterogeneo biologico .....</i>	<i>30</i>

2.7. Conclusioni .....	31
Bibliografia .....	33
<b>3. Lo stato di attuazione della legge regionale (LR 64/2004).....</b>	<b>34</b>
3.1. La Legge regionale 64/2004: principi, curiosità, sviluppi e fonti di finanziamento .....	34
3.2. Il sistema regionale di tutela e valorizzazione del patrimonio di razze e varietà locali della LR 64/04: i suoi elementi costitutivi e le competenze .....	36
3.2.1. <i>I Repertori regionali</i> .....	37
3.2.2. <i>La Banca regionale del germoplasma</i> .....	38
3.2.3. <i>I Coltivatori Custodi</i> .....	41
3.2.4. <i>La Rete di conservazione e sicurezza</i> .....	43
3.2.5. <i>Il Contrassegno</i> .....	44
3.3. Alcune considerazioni dopo 20 anni di attività del sistema regionale toscano.....	45
3.4. Il sistema regionale e l'avvento di quello nazionale.....	45
3.4.1. <i>Perché iscrivere le razze e le varietà locali a rischio di estinzione nell'Anagrafe nazionale</i> .....	47
3.4.2. <i>Perché conviene ai Coltivatori custodi e agli Allevatori toscani di razze autoctone, iscriversi alla rete nazionale</i> .....	47
3.4.3. <i>Sintesi di alcuni dei principali punti di forza e di debolezza dell'avvento del sistema nazionale su quello regionale toscano"</i> .....	48
<b>PARTE II – AGRO-BIODIVERSITÀ VEGETALE .....</b>	<b>51</b>
Introduzione .....	52
<b>4. La Cipolla Rossa della Valtiberina .....</b>	<b>54</b>
4.1. Introduzione .....	54
4.2. Origine storica e caratteristiche .....	56
4.2.1. <i>L'origine storica</i> .....	56
4.2.2. <i>Le caratteristiche distintive</i> .....	57
4.3. Il sistema di conservazione e produzione .....	63
4.3.1. <i>Il sistema di conservazione</i> .....	63
4.3.2 <i>Il sistema di produzione</i> .....	68
4.4. Il sistema di valorizzazione.....	72
4.4.1. <i>La struttura</i> .....	73
4.4.2. <i>La commercializzazione e le dinamiche di consumo</i> .....	73
4.4.3. <i>Le altre iniziative di promozione</i> .....	80
4.5. Problematiche ed opportunità per la valorizzazione .....	81

4.6. Considerazioni Finali .....	88
Bibliografia e sitografia.....	92
Allegati.....	94
<b>5. Il Granturco Formenton Ottofile della Garfagnana .....</b>	<b>95</b>
5.1. Introduzione .....	95
5.2. La varietà e le sue caratteristiche.....	96
5.2.1. <i>Zona di produzione, origine e storia della varietà</i> .....	96
5.2.2. <i>Caratteristiche agronomiche, morfologiche, genetiche</i> .....	97
5.2.3. <i>Tecnica colturale e fasi di lavorazione</i> .....	98
5.2.4. <i>Trasformazione e tradizione culinaria</i> .....	100
5.3. Il sistema di tutela e conservazione .....	101
5.4. Il sistema di valorizzazione e le iniziative collettive .....	103
5.4.1. <i>Le origini della valorizzazione e l'Associazione</i> .....	103
5.4.2. <i>Le modalità di commercializzazione</i> .....	104
5.4.3. <i>La Comunità del cibo e dell'agrobiodiversità della Garfagnana</i> .....	108
5.5. Considerazioni .....	108
Bibliografia e sitografia.....	111
Appendice 1 - Elenco agricoltori custodi varietà Formenton Ottofile della Garfagnana e Media Valle del Serchio .....	111
Appendice 2 - Cenni sul sistema normativo della produzione e commercializzazione delle sementi erbacee .....	112
<b>6. La ciliegia di Lari .....</b>	<b>115</b>
6.1. Introduzione .....	115
6.2. Breve storia della ciliegia di Lari.....	116
6.3. Le varietà locali della ciliegia di Lari e i coltivatori custodi.....	118
6.3.1. <i>Le varietà</i> .....	118
6.3.2. <i>I coltivatori custodi</i> .....	120
6.3.3. <i>Anagrafe nazionale e Registro Mipaaft</i> .....	120
6.4. Il sistema produttivo e il network .....	123
6.4.1. <i>Caratteristiche ed evoluzione della frutticoltura in Toscana e in provincia di Pisa</i> ....	123
6.4.2. <i>La coltivazione del ciliegio nel territorio di Lari</i> .....	124
6.4.3. <i>L'attività di tutela e valorizzazione</i> .....	128
6.5. La conservazione dell'agrobiodiversità .....	132
6.5.1. <i>Le differenziate potenzialità delle varietà locali di ciliegio</i> .....	132
6.5.2. <i>La tutela delle varietà locali</i> .....	135

6.5.3. <i>La valorizzazione delle ciliegie di Lari</i> .....	136
Analisi SWOT della ciliegia di Lari .....	137
Bibliografia .....	138
Allegati.....	140
Varietà di ciliegio nel Repertorio Regionale Specie legnose e da frutto .....	140
Prodotti agroalimentari tradizionali della Toscana – ciliegia di Lari.....	141
<b>7. Conclusioni e indicazioni di policy .....</b>	<b>142</b>
<b>PARTE III – AGRO-BIODIVERSITÀ ANIMALE.....</b>	<b>147</b>
<b>8. Introduzione.....</b>	<b>148</b>
8.1 La biodiversità nel settore zootecnico .....	148
8.2 Definizione di razza .....	150
<b>9. L'articolazione del progetto.....</b>	<b>151</b>
9.1. Fase 1 del progetto .....	153
9.1.1 <i>Stato di attuazione della Legge 64/2004</i> .....	153
9.1.2 <i>Analisi della letteratura scientifica prodotta sulle razze locali toscane</i> .....	155
9.1.3 <i>Razze bovine</i> .....	156
9.1.4 <i>Razze ovine</i> .....	159
9.1.5 <i>Razze caprine</i> .....	161
9.1.6 <i>Razze equine</i> .....	162
9.1.7 <i>Razze suine</i> .....	163
9.1.8 <i>Evoluzione delle consistenze delle razze autoctone toscane</i> .....	169
Razze Bovine .....	169
Calvana.....	169
Garfagnina .....	170
Maremmana .....	170
Mucca Pisana .....	174
Pontremolese.....	174
Razze caprine .....	176
Capra Garfagnina .....	176
Capra di Montecristo .....	179
Razze ovine .....	182
Pecora dell'Amiata.....	182

---

Pecora Appenninica .....	184
Garfagnina Bianca .....	187
Massese .....	190
Pomarancina .....	193
Zerasca .....	196
Razze equine .....	199
Cavallo Maremmano.....	199
Cavallo Bardigiano .....	200
Cavallo Monterufolino .....	200
Cavallo Appenninico .....	201
Razze suine .....	201
Cinta Senese.....	201
9.2 Fase 2 del progetto .....	203
9.2.1 Caso studio: <i>Mucca Pisana</i> .....	203
9.2.2 Caso studio: <i>Pecora Massese</i> .....	204
9.2.3 Caso studio: <i>Pecora Garfagnina Bianca</i> .....	206
9.3 Considerazioni generali e di policy.....	207
Bibliografia .....	209

## 2. Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità: la legge 194/2015 e l'esperienza delle regioni italiane nel contesto europeo e internazionale

Eleonora Sirsi<sup>1</sup> e Margherita Brunori<sup>2,3</sup>

### 2.1. Introduzione

A tre anni dall'emanazione della legge 1° dicembre 2015, n.194 recante *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare* è utile svolgere una prima valutazione dell'impatto di un provvedimento atteso da tempo dagli agricoltori e dalle comunità territoriali. Nel tradurre alcune delle istanze emerse progressivamente al livello internazionale riguardo alla tutela e alla valorizzazione della biodiversità agricola e alimentare, la legge si è collocata a valle di una esperienza di progettazione e di gestione maturata nelle Regioni negli ultimi tre lustri, nel corso dei quali è maturato il lessico della biodiversità, si sono affinate le procedure, è cresciuto l'apparato istituzionale e sono state ridotte le zone d'ombra. La legge si propone così come nuovo punto di riferimento per perseguire la finalità generale di tutela delle risorse genetiche di interesse agricolo e le finalità complementari di valorizzazione e trasmissione delle conoscenze sulla biodiversità stessa e di tutela del territorio rurale. L'ampiezza dell'oggetto, comprensivo del materiale genetico di origine vegetale, animale e microbica; la definizione di un "sistema" nazionale – Anagrafe, Rete, Portale, Comitato – completato dalla istituzione di un Fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare; l'attenzione per i profili brevettuali e per le specificità della regolazione sementiera; lo spazio dedicato agli aspetti della comunicazione e della educazione in una prospettiva di tipo associativo e comunitario; l'apertura alle occasioni di valorizzazione in ambito turistico, denunciano l'ambizione del legislatore nella regolazione di un tema a cui corrisponde la tutela di interessi molteplici ed eterogenei. La possibilità di perseguire efficacemente le finalità dichiarate riposa peraltro sulla adeguatezza degli interventi regolamentari, e sulla possibilità del "sistema" di dialogare con altri "sistemi" normativi, da quello sementiero ad altri che condizionano la effettiva possibilità di valorizzazione delle risorse genetiche di interesse agricolo e alimentare: dalla tutela della proprietà intellettuale ai segni distintivi, alle regole della qualità dei prodotti agricoli e alimentari e dell'agriturismo.

Rimangono alcuni dubbi e non mancano gli spazi di miglioramento della normativa volti a rendere più chiari i compiti dell'amministrazione e gli obblighi degli operatori, ed emerge il rischio della "normalizzazione" insita nell'estensione delle logiche produttive nell'ambito "disordinato" delle *landraces*.

### 2.2. Inquadramento della materia in prospettiva storica e del diritto internazionale

La biodiversità, ed in particolare l'agrobiodiversità, ossia le risorse genetiche di interesse per l'alimentazione e l'agricoltura, sono state, sono e continueranno ad essere oggetto di attenzione della comunità internazionale. Lo studio dell'impianto della normativa nazionale sulle risorse genetiche di interesse agricolo non può quindi prescindere da una previa disamina del quadro giuridico internazionale in materia, il quale, per praticità espositiva, può suddividersi in tre fasi storiche: la nascita e lo sviluppo della protezione della proprietà intellettuale delle nuove varietà fitogenetiche; l'affermazione del diritto internazionale per la tutela della biodiversità e dell'agrobiodiversità; l'articolazione della materia nella prospettiva della realizzazione dei diritti umani.

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Pisa.

<sup>2</sup> Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano.

<sup>3</sup> Eleonora Sirsi ha redatto i paragrafi 1, 3 e 4, e Margherita Brunori i paragrafi 2, 5, 6 e 7.

### 2.2.1 Nuove varietà di interesse agricolo e protezione della proprietà intellettuale

Il diritto della protezione della proprietà intellettuale delle sementi si sviluppa a partire dalla metà del Novecento, e nasce come strumento giuridico complementare alla ricerca e allo sviluppo volto a migliorare la resa e la qualità delle varietà produttive, come strategia per raggiungere la sicurezza alimentare.<sup>4</sup> A livello internazionale, l'interesse alle risorse fitogenetiche si afferma negli anni 60'. Da un lato, in quegli anni si consolida la tutela internazionale dei diritti dei costitutori: nel 1961 è adottata la Convenzione Internazionale per la protezione delle nuove varietà vegetali. Nel 1971, su iniziativa della Banca Mondiale, viene istituito il Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), con l'obiettivo di conservare *ex situ* varietà vegetali di interesse per l'agricoltura, al fine di reperire materiale per la ricerca sulle risorse fitogenetiche con le tecniche industriali di miglioramento genetico.<sup>5</sup> Parallelamente al rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale sulle risorse genetiche, aumenta la consapevolezza del ruolo essenziale della biodiversità per il mantenimento degli equilibri ecosistemici e, in ambito agricolo, per la sicurezza alimentare stessa.<sup>6</sup> In questo contesto cresce la preoccupazione, soprattutto tra i Paesi in via di sviluppo, che l'utilizzo di diritti di proprietà intellettuale su prodotti sviluppati a partire dalle risorse genetiche trovate nei propri territori crei una disparità tra benefici (profitti derivanti dalla vendita di varietà migliorate) e svantaggi (perdita di accesso alle varietà, aumento dei costi di accesso alle tecnologie) a danno dei paesi più arretrati, i quali, depositari di biodiversità, potrebbero vedersi sottratto il controllo sulle proprie risorse e ritrovarsi esclusi dall'accesso alle varietà migliorate.<sup>7</sup>

Un primo tentativo di affermare l'interesse pubblico globale alla preservazione della biodiversità e l'importanza dell'accesso alle risorse genetiche ha visto la FAO come promotrice di una piattaforma internazionale sul tema dell'agrobiodiversità: nel 1983 si conclude sotto i suoi auspici l'International Undertaking on plant genetic resources. Il documento, di natura non vincolante, definisce le risorse genetiche vegetali come patrimonio comune dell'umanità, e afferma che pertanto devono essere preservate e rese disponibili senza restrizioni a beneficio delle popolazioni presenti e future (riconoscendo (a) e Articolo 1). L'accordo istituisce una rete di centri di raccolta (tra cui i centri CGIAR), sotto il coordinamento della FAO e nell'interesse della comunità internazionale. Gli interessi contrastanti impediscono però che le stesse affermazioni contenute nell'accordo del 1983 si conservino in un nuovo documento, di natura vincolante.

### 2.2.2 La tutela internazionale della biodiversità e dell'agrobiodiversità

Vista l'impasse della negoziazione di trattato sulle varietà fitogenetiche per l'agricoltura, il primo strumento internazionale per la tutela della biodiversità vede la luce in un contesto diverso: quello della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. Tra i trattati approvati a Rio, la Convenzione sulla Diversità Biologica afferma i principi per la tutela della biodiversità, ma non parla di biodiversità come patrimonio comune dell'umanità, bensì definisce l'erosione di biodiversità come 'oggetto di comune preoccupazione', e riafferma altresì che le risorse genetiche sono soggette alla sovranità permanente degli stati<sup>8</sup>.

Il quadro giuridico internazionale, dopo l'approvazione dei trattati di Rio, permette la ripresa dei negoziati per il trattato che avrebbe dovuto occuparsi della categoria specifica delle risorse genetiche per uso agricolo. Il Trattato FAO sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ITPGR) adottato

<sup>4</sup> Sirsi, E, 'Le <<Varietà da conservazione>>: verso una innovazione del mercato delle sementi', Rivista di diritto agrario Anno 2009 fasc. I, pp 82-83.

<sup>5</sup> Tsioumani E, 'Exploring Benefit-Sharing from the Lab to the Land (Part I): Agricultural Research and Development in the Context of Conservation and Sustainable Use' [2014] SSRN Electronic Journal <<http://www.ssrn.com/abstract=2524337>> accessed 14 December 2018, pp 8 - 10

<sup>6</sup> Si veda per esempio, il Bruntland report: Our Common Future, 1987, Chapter VI, IV. Economic Values at Stake, paras 31-32.

<sup>7</sup> Tsioumani E, 'Exploring Benefit-Sharing from the Lab to the Land (Part I): Agricultural Research and Development in the Context of Conservation and Sustainable Use' [2014] SSRN Electronic Journal <<http://www.ssrn.com/abstract=2524337>> accessed 14 December 2018, pp 8 - 10

<sup>8</sup> Chiarolla, C, Genetic Resources, in Morgera, Elisa, and Kati Kulovesi, eds. *Research Handbook on International Law and Natural Resources*. Edward Elgar Publishing, 2016, pp 256-258.

in occasione trentunesima riunione della Conferenza della FAO a Roma il 3 novembre 2001, in linea con la Convenzione sulla Diversità Biologica, sancisce i quattro pilastri della materia: conservazione e uso sostenibile; accesso; condivisione dei benefici; diritti degli agricoltori. Il Trattato FAO istituisce un sistema multilaterale di accesso alle 64 varietà da coltivazione identificate nel primo allegato del trattato, e definisce i criteri per la ripartizione equa dei benefici derivanti dall'utilizzo di tali risorse. Il Sistema multilaterale costituisce il primo meccanismo internazionale di condivisione di benefici che però, col tempo, ha dato prova di una certa inefficacia.<sup>9</sup> Il Trattato afferma i diritti degli agricoltori di conservare, usare e condividere i loro semi, ma allo stesso tempo delega agli Stati il compito di tutelarli e promuoverli (articolo 9).

Il principio della condivisione giusta ed equa dei benefici, sviluppato in chiave inter-statale dal ITPGR, viene successivamente articolato dal Protocollo di Nagoya adottato nel 2010 anche nella prospettiva interstatale, riconoscendo il contributo delle comunità locali e indigene. Nonostante il regime delle risorse fitogenetiche per l'agricoltura costituisca *lex specialis*, è stato osservato come il protocollo di Nagoya possa rappresentare un complemento al ITPGR per la tutela dell'agrobiodiversità sotto più punti di vista. Innanzi tutto, il protocollo di Nagoya riguarda tutte le risorse genetiche, vegetali, animali e microbiche. Pertanto, tutte le risorse genetiche rilevanti per l'agricoltura e l'alimentazione che non rientrano nella categoria di quelle vegetali ricomprese dal trattato FAO potrebbero in astratto ricadere sotto la sfera giuridica del Protocollo di Nagoya. In secondo luogo, il Protocollo di Nagoya esplicita le obbligazioni degli Stati con riferimento alla tutela delle conoscenze tradizionali delle comunità locali e dei popoli indigeni, costituendo quindi una leva interpretativa per chiarire le obbligazioni circa i diritti degli agricoltori, che sotto il Trattato FAO rimangono indeterminati<sup>10</sup>.

Sull'opportunità di applicare il protocollo di Nagoya all'agrobiodiversità sono tuttavia stati sollevati alcuni dubbi: l'intervento selettivo e innovativo dell'uomo, in questa categoria di risorse genetiche, è di rilevanza tale da rendere il regime della biodiversità di interesse agricolo e alimentare non comparabile o assimilabile a quello della biodiversità presente in natura<sup>11</sup>.

### 2.2.3 Diritti umani e prospettive di sviluppo della materia

Una relativamente recente evoluzione nella materia a livello internazionale è l'attribuzione di rilevanza all'agrobiodiversità e all'accesso alle risorse genetiche all'interno della sfera dei diritti umani. In primo luogo, si trovano contributi al tema dell'agrobiodiversità e dell'accesso alle sementi in riferimento al diritto ad un'alimentazione adeguata. Il diritto al cibo è definito come "Il diritto di ogni individuo, da solo o in comunità con gli altri, ad avere accesso fisico ed economico in ogni momento a cibo sufficiente, adeguato e culturalmente accettabile che sia prodotto e consumato in modo sostenibile, e che ne preservi l'accesso per le generazioni future"<sup>12</sup>. La componente dell'adeguatezza e della accettabilità culturale in particolar modo permettono un collegamento tra la salvaguardia delle varietà autoctone e la protezione dei piccoli produttori e dei sistemi alimentari locali. Lo Special Rapporteur Olivier De Schutter, in carica dal 2008 al 2014, ha affermato a più riprese l'importanza delle politiche delle sementi per la realizzazione del diritto al cibo, e si è espresso molto apertamente contro il monopolio che l'attuale regime di protezione di proprietà intellettuale genera<sup>13</sup>. Anche il diritto alla cultura, riconosciuto in particolare in riferimento ai popoli indigeni, permette di valorizzare le risorse genetiche e le conoscenze tradizionali associate alle

<sup>9</sup> Ibid, pp. 265-267. Si veda anche Frison, Christine and Dedeurwaerdere, Tom and Halewood, Michael, Intellectual Property and Facilitated Access to Genetic Resources under the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (March 22, 2010). European Intellectual Property Review, Vol. 32, No. 1, 2010. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1576823>.

<sup>10</sup> Tsioumani E, 'Exploring Benefit-Sharing from the Lab to the Land (Part I): Agricultural Research and Development in the Context of Conservation and Sustainable Use' [2014] SSRN Electronic Journal <<http://www.ssrn.com/abstract=2524337>> accessed 14 December 2018, pp 27

<sup>11</sup> Montalbano V., 'Il sistema nazionale di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare: stato di attuazione della L. 194/2015 e problematiche relative.' Relazione fatta in occasione del workshop 'L'attuazione della L. 194/2015: quali opportunità?' Firenze, 17 luglio 2018.

<sup>12</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 12 on the right to adequate food, paras. 6 and 7 (A/HRC/25/57).

<sup>13</sup> Seed policies and the right to food: Enhancing agrobiodiversity, encouraging innovation' 2009 (A/64/170)

stesse dal punto di vista dei diritti umani<sup>14</sup>.

Un contributo di grande rilievo in questo ambito è stata la recentissima approvazione della Dichiarazione dei diritti dei contadini e degli altri lavoratori delle aree rurali da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018. La dichiarazione, oltre a ribadire i diritti fondamentali dei contadini come esseri umani e nelle loro formazioni sociali, riconosce a questa categoria sociale una serie di nuovi diritti collettivi, tra cui il diritto alla sovranità alimentare (art 15) il diritto ad un accesso sicuro ed equo alla terra (art 17), il diritto alle sementi (art 19) e il diritto alla biodiversità (art 20).<sup>15</sup> In riferimento al diritto alle sementi, si sottolinea come il diritto alle sementi ricomprenda la protezione delle conoscenze tradizionali relative alle risorse genetiche di interesse agroalimentare, la condivisione equa dei benefici derivanti dall'uso delle stesse, il coinvolgimento nelle sedi di discussione sulle politiche delle sementi, e il diritto di conservare, usare e scambiare le varietà di semi locali (*'farm-saved seeds'*), e il diritto di preservare, controllare, proteggere e sviluppare i propri semi e le proprie conoscenze tradizionali.

#### 2.2.4 Verso un dialogo tra regimi giuridici?

Problema ricorrente del diritto internazionale è la separazione dei regimi giuridici tra diritto dell'economia, diritto ambientale e diritti umani. Anche l'ambito delle sementi, come si è visto, è caratterizzato da una progressione in parallelo della regolamentazione della materia senza un coordinamento tra le diverse discipline giuridiche. Recentemente però si sono create delle iniziative volte alla promozione di un coordinamento delle materie, che potrebbero far sperare, per il futuro, ad un maggiore dialogo nella governance internazionale dell'agrobiodiversità.

Ad esempio, i lavori svolti in seno alla Convenzione sulla biodiversità e alla progressiva interpretazione dei diritti umani in riferimento alle conoscenze tradizionali sulle risorse genetiche si sono riflesse anche nelle attività dell'Organizzazione Internazionale sulla Proprietà intellettuale, sotto la cui egida sono in corso le negoziazioni per l'adozione di un testo, probabilmente vincolante, finalizzato a riequilibrare il rapporto tra conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche e diritti di proprietà intellettuale. L'ultima bozza di documento *"The Consolidated Document Relating to Intellectual Property and Genetic Resources Rev. 2"*, approvata il 23 marzo 2018, contempla, in primo luogo, il "Disclosure requirement": l'obbligo di informativa, al momento della richiesta del brevetto, circa la provenienza (paese d'origine) della risorsa genetica alla base del prodotto che si vuole brevettare, e, se la stessa è ignota, una dichiarazione in tal senso. Secondariamente, la bozza del documento offre la possibilità agli Stati di richiedere, al momento della verifica dei requisiti per la brevettabilità, il rispetto, da parte del richiedente, degli obblighi di condivisione dei benefici nonché l'ottenimento del consenso previo e informato<sup>16</sup>. Questi nuovi obblighi hanno la potenzialità di riequilibrare la sproporzione di strumenti di tutela tra invenzioni e conoscenze tradizionali, impedendo che possa essere protetto da brevetto ciò che difetta dei requisiti di innovatività, e garantendo al contempo la condivisione giusta ed equa dei benefici. Ciononostante, va altresì detto che gli articoli successivi del testo tendono a ridimensionare e a creare eccezioni alla regola dell'obbligo di informativa, pertanto sarà da vedere quale sarà, una volta approvato il testo definitivo, la portata reale di questo strumento. E ancora, i diritti degli agricoltori hanno recentemente interessato i lavori dell'organo permanente dell'ITPGR, il quale ha emanato da ultimo la risoluzione 7/2017 e ha costituito lo Ad Hoc Technical Expert Group on Farmers' Rights per

lo studio del tema. Sotto quest'egida, si è tenuto da poco il "Symposium on Possible Interrelations between the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture and the International Convention for the Protection of New Varieties of Plants".

<sup>14</sup> UNDRIP, CBD guidelines

<sup>15</sup> United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (17 december 2018) A/RES/73/165.

<sup>16</sup> "The Consolidated Document Relating to Intellectual Property and Genetic Resources Rev. 2" WIPO/GRTKF/IC/36/4 Annex, page 2.

## 2.3. Il contesto italiano ed europeo

### 2.3.1 Il dibattito prodromico alla legge n. 194 del 2015

La legge n. **194 del 2015** viene approvata a seguito di una discussione svolta nelle sedi parlamentari nel corso della XVI e XVII legislatura intorno a tre proposte di legge – n.2744 (Cenni e altri), 3780 (Beccalossi e altri), 4309 (Callegari e altri) – poi unificate in sede di Commissione agricoltura della Camera dei Deputati. I proponenti traevano spunto dalla proclamazione ONU del 2010 come “Anno internazionale della biodiversità” per prendere atto del vuoto normativo in materia e individuare alcune risposte al problema della asserita perdita della biodiversità (diversità biologica vegetale e animale), con caratteri di irreversibilità, a causa dell’intensificarsi delle attività produttive e in particolare dell’attività agricola.

L’attenzione era rivolta soprattutto all’attività di selezione delle specie di interesse agricolo che hanno condotto ad una progressiva sostituzione delle specie locali determinando un impoverimento della variabilità genetica con conseguenze anche sul mantenimento dell’equilibrio ecologico e paesaggistico, senza dire del rischio di perdita delle conoscenze associate alle specie locali, anche nella forma della espropriazione per il tramite di forme di “appropriazione brevettuale”, e delle ricadute sul tessuto sociale ed economico di interi territori. Le politiche individuate si precisavano in strumenti atti a promuovere comportamenti volti alla conservazione delle risorse genetiche autoctone al fine di scongiurare l’erosione genetica e nello stesso tempo a salvaguardare i diritti delle comunità sul patrimonio agricolo naturale, favorire il presidio e la valorizzazione dei territori e promuovere lo sviluppo economico locale.

Elaborate sulla spinta dell’interesse per il tema presente nella riflessione politica in ambito agricolo e ambientale e fatto proprio dalle istituzioni internazionali, le proposte normative si collocavano in un contesto europeo nel quale era cresciuto l’interesse per un intervento volto a contrastare l’erosione genetica nella consapevolezza della vasta gamma di vantaggi economici e ambientali cui la diversità genetica è associata. In particolare, l’adozione della Comunicazione COM (2011)244 “La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell’UE sulla biodiversità fino al 2020” contribuisce al disegno di una strategia per la conservazione della biodiversità attraverso l’integrazione in tutte le politiche settoriali e in particolare nella politica di sviluppo rurale, come misura agroambientale.

Quanto al contesto nazionale, nel 1994 il Ministero dell’ambiente aveva emanato « Le linee strategiche per l’attuazione della convenzione di Rio de Janeiro e per la relazione di un Piano nazionale sulla biodiversità» con l’obiettivo prioritario di realizzare una rete integrata di centri per la conservazione ex situ del germoplasma, utilizzando come punti nodali le strutture esistenti e gli istituti specializzati e affermando una visione ampia ma in senso prettamente ambientale del tema della conservazione delle risorse.

Segno dell’attenzione riservata al livello nazionale alla tutela dell’agrobiodiversità è stato certamente il dm 19 gennaio 2005 recante “Prescrizioni per la valutazione del rischio per l’agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, relativamente alle attività di rilascio deliberato nell’ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall’immissione sul mercato”, che ha introdotto un elemento di valutazione del rischio assente sia nelle normative europee in materia di emissione di OGM (Dir. 2001/18/CE) sia nelle norme nazionali di recepimento degli altri Paesi europei

Per il settore agricolo, un punto di riferimento nazionale è stato il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, che aveva affidato al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il compito di svolgere azioni « di disciplina generale e di coordinamento nazionale (...) [per la] salvaguardia e tutela delle biodiversità vegetali e animali, dei rispettivi patrimoni genetici » (articolo 2, comma 2), cui ha fatto seguito una serie di atti che hanno promosso, a livello nazionale, l’implementazione del citato Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l’alimentazione e l’agricoltura, prevedendo apposite risorse logistiche e finanziarie ai fini della conservazione, della caratterizzazione e dell’uso delle risorse fitogenetiche per l’alimentazione e l’agricoltura.

Va poi segnalato, per importanza e competenza, il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 3, convertito,

con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2006, n. 78, recante «Attuazione della direttiva 98/44/CE in materia di protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche», le cui norme sono oggi confluite nel codice della proprietà industriale (d.lgs. n.30/2005 come modificato dal d.lgs.n.131/2010). Tale normativa definisce la nozione di «materiale biologico» classificando ciò che è brevettabile e ciò che non lo è. La normativa esclude, infatti, dalla brevettabilità le invenzioni «il cui sfruttamento commerciale è contrario alla preservazione dei vegetali e della biodiversità ed alla prevenzione di gravi danni ambientali». In particolare si fa qui riferimento alle «varietà vegetali e le razze animali, nonché ai procedimenti essenzialmente biologici di produzione di animali o vegetali» [articolo 45, comma 4, lettera b)] , alle quali la legge n. 194/2005 in commento ha aggiunto (lett.b- bis) , «b-bis) le varietà vegetali iscritte nell'Anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare nonché le varietà dalle quali derivano produzioni contraddistinte dai marchi di denominazione di origine protetta, di indicazione geografica protetta o di specialità tradizionali garantite e da cui derivano i prodotti agroalimentari tradizionali».

Con i d.lgs n. 149/2009 e 267/2010 , con i quali è stata data attuazione rispettivamente alle direttive 2008/62/CE “concernente deroghe per l’ammissione di ecotipi e varietà agricola naturalmente adattate alle condizioni locali e regionale e minacciate di erosione genetica, nonché per la commercializzazione di sementi e di tubero di patata a semina di tali ecotipi e varietà” e 2009/145 “recante alcune deroghe per l’ammissione di ecotipi e varietà orticole tradizionalmente coltivate in particolari località e regioni e minacciate da erosione genetica, nonché di varietà orticole prive di valore intrinseco per la produzione a fini commerciali ma sviluppate per la coltivazione in condizioni particolari per la commercializzazione di sementi di tali ecotipi e varietà”, si era completato il quadro delle regole tecniche per la tutela delle varietà da conservazione.

### 2.3.2 Le varietà da conservazione

Il primo riferimento normativo nazionale per la materia è il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 18 aprile 2008, recante « Disposizioni applicative per la commercializzazione di sementi di varietà da conservazione »: la finalità del decreto era quella di definire le modalità per la conservazione e per l'utilizzazione sostenibile di risorse fitogenetiche minacciate da erosione genetica mediante la coltivazione e la commercializzazione in situ di sementi e di specie di varietà adatte alle condizioni naturali locali, rafforzando e promovendo, quindi, il riconoscimento di quel patrimonio genetico che ha un legame con la cultura, con la storia e con la tradizione di un territorio e stabilendone i requisiti per l'identificazione, le modalità per preservarne l'estinzione, gli impieghi, le restrizioni e le procedure di valutazione. Quanto agli elementi presenti nel provvedimento, si deve osservare l'introduzione della regola circa la necessità della produzione «in azienda» del seme da commercializzare e l'individuazione della regione d'origine nell'«ambito locale» che, se non indicato nella domanda, corrisponde alla «provincia nel cui territorio avviene la produzione della varietà iscritta». Il riferimento all'esclusione dall'ambito di applicazione del provvedimento delle varietà geneticamente modificate si estende anche alle varietà «contaminate», termine che deve intendersi, in assenza di precisazioni di soglie, in senso assoluto; l'accenno al divieto dell'uso della varietà da conservazione a fini di costituzione di varietà geneticamente modificate richiede peraltro una considerazione più attenta alle regole della normativa sulle privative e sui brevetti biotecnologici. Inoltre, la previsione (art.4) secondo la quale l'iscrizione e la commercializzazione erano disciplinate, per quanto non previsto dal decreto, dalla normativa generale in materia di sementi faceva sorgere il dubbio circa la necessità della licenza da parte di chi volesse commercializzare la semente della varietà da conservazione, dubbio che oggi permane con riferimento alla autorizzazione del Servizio fitosanitario regionale (ex art. 19 dlgs. 214/2005 recante “Attuazione della direttiva 2002/89/CE concernente le misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali”) cui fa implicito riferimento l'art. 14 “Condizioni di commercializzazione” del citato d.lgs. n.267/2010 ma non il parallelo art. 13 del d.lgs. n.149/2009).

Un altro obiettivo di questo decreto, in relazione al decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 2007, n. 46, che ha previsto l'istituzione, presso il Ministero delle

politiche agricole alimentari e forestali, del Registro nazionale della varietà da conservazione, è quello di armonizzare e di mettere a sistema le disposizioni in materia già approvate da alcuni ordinamenti regionali, sopperendo al tempo stesso, a livello nazionale e quindi in ogni area del Paese, all'assenza di politiche specifiche per la corretta preservazione delle specie agricole minacciate dall'erosione genetica. La materia è stata poi regolata, come già detto, con i d.lgs n. 29 ottobre 2009, n.149 e n.267 del 2010.

### 2.3.3 Il piano nazionale sulla Biodiversità

Merita ampia considerazione il citato Piano nazionale sulla biodiversità, redatto nel mese di febbraio 2008 dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il cui obiettivo generale è quello di « coordinare l'insieme delle iniziative e dei rapporti con gli organismi nazionali ed internazionali che si occupano di biodiversità in agricoltura; nonché di dare alle regioni e province autonome, chiamate all'attuazione del Trattato FAO, concrete risposte alle problematiche emerse al fine di tentare di introdurre un sistema nazionale di tutela della biodiversità agraria, capace di riportare sul territorio, in modo efficace, gran parte della biodiversità scomparsa o a rischio di estinzione, a vantaggio della tutela dell'ambiente, di un'agricoltura sostenibile e dello sviluppo rurale ». Il Piano definisce, in questa direzione, un metodo comune di lavoro e di approccio alla tutela della biodiversità agraria vegetale e animale, condiviso tra tutti i soggetti operanti nel settore pubblico e privato e nel mondo della ricerca (Università e istituti pubblici o privati) in modo tale da rendere omogenei gli interventi specifici e confrontabili i risultati, a partire dalla promozione di una metodologia comune per individuare le risorse genetiche autoctone animali e vegetali, nonché per uniformare terminologie, strumenti di intervento, strategie di valorizzazione e iniziative di ricerca e di sperimentazione.

Le proposte di intervento al livello nazionale, come già detto, si ponevano consapevolmente in linea di continuità rispetto all'intervento delle Regioni italiane iniziato nella seconda metà degli anni '90 del secondo millennio con la definizione di strumenti e sistemi di tutela delle risorse genetiche locali, ancor prima che con la legge n. 101 del 2004, di "Ratifica ed esecuzione del Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura(...) adottato dalla trentunesima riunione della Conferenza della FAO a Roma il 3 novembre 2001" si attribuisse alle Regioni (art.3) la competenza all'attuazione ed esecuzione del Trattato che, nell'art.6, definendo le politiche per un uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, individuava, fra le altre, le misure atte a "promuovere (...) un maggiore uso delle piante coltivate delle varietà e delle specie sotto-utilizzate, locali o adattate alle condizioni locali".

Uno degli effetti del Piano nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo è stata la definizione delle Linee guida nazionali per la conservazione in situ, on farm ed ex situ, della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse agrario, approvate con decreto ministeriale 6 luglio. Le Linee guida sono lo strumento tecnico che, per la prima volta, definisce, a livello nazionale, le "risorse genetiche locali" e le "razze e le varietà locali", e le modalità per la definizione del grado di rischio di estinzione delle stesse (anche per le specie vegetali). Inoltre le Linee guida nazionali indicano anche le modalità di recupero, caratterizzazione, conservazione (in situ ed ex situ) delle suddette risorse genetiche locali a rischio di estinzione. La L. 194/2015, sempre nell'art. 7, individua nelle suddette Linee guida uno strumento fondamentale per il sistema nazionale di tutela e valorizzazione delle suddette risorse genetiche e ne prevede l'aggiornamento a cura del Ministero, sentito il Comitato di cui fanno parte anche le Regioni e le Province Autonome, un rappresentante del mondo della ricerca e i rappresentanti degli agricoltori, almeno ogni 5 anni.

L'Italia è il primo Stato membro della UE che si è dotata di linee guida nazionali sul recupero, caratterizzazione e conservazione delle risorse genetiche locali a rischio di estinzione e che fanno parte dell'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione Europea per la gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Per il ciclo 2014-2020, la politica di coesione è finanziata attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE). Questi ultimi comprendono cinque diversi fondi, disciplinati dal regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, noto come «regolamento disposizioni comuni»: FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e FEAMP. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/glossary/e/esif](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/esif)

### 2.3.4 La legge sulle sementi e la questione della privatizzazione delle risorse genetiche

Prima di soffermarsi sulle caratteristiche dell'intervento regionale occorre evidenziare che la storia e l'affermazione del tema delle varietà da conservazione non può essere adeguatamente compreso se non lo si colloca nell'ambito dell'atteggiamento di aperta critica sia al sistema sementiero come espressione dell'agricoltura industrializzata da parte di alcuni protagonisti del mondo della produzione agricola, della ricerca e istituzionale, sia alle industrie sementiere. Senza dover affrontare le argomentazioni più specifiche, si può dire che la restrizione nell'accesso al mercato delle sementi ai soli produttori forniti di licenza (ora sostituita dall'autorizzazione prevista dagli articoli 19 e 55 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214 necessaria per l'iscrizione al Registro ufficiale dei produttori), è stata considerata uno degli aspetti che, insieme alla estensione dei diritti di proprietà intellettuale, hanno determinato la privatizzazione di una risorsa comune e la sua sottoposizione alle esigenze di sviluppo e miglioramento delle industrie sementiere, l'estromissione dei « contadini » da una fase strategica del processo di produzione, e la stessa erosione genetica cui conduce la strada della selezione di sementi al solo fine dell'incremento produttivo. Da qui la richiesta di leggi nazionali e sub-nazionali che sostenessero i diritti dei contadini di salvaguardare, utilizzare, scambiare, migliorare e sviluppare le sementi, e contrastassero il crescente monopolio dell'imprenditoria privata nel settore sementiero.

L'intervento nazionale nel settore si è in un primo tempo limitato al recepimento delle prime regole comunitarie sulle varietà da conservazione e amatoriali ed alla «Regolamentazione e finalità delle Banche e dei Conservatori di germoplasma per la conservazione e salvaguardia delle risorse biogenetiche» (decreto MIPAAF 5 marzo 2001); successivamente — con d.l. n. 10 del 15 febbraio 2007, convertito con modificazioni nella legge 6 aprile 2007, n. 46 (...) — ha provveduto, come già detto, alla riscrittura dell'art. 19-bis della legge n. 1096 del 1971 prevedendo l'istituzione di un registro nazionale nel quale possano essere iscritte, gratuitamente e con esenzione dall'obbligo dell'esame ufficiale — su richiesta delle regioni e delle province autonome, di altri enti pubblici, di istituzioni scientifiche, organizzazioni sociali, associazioni e singoli cittadini — e previa valutazione dell'effettiva unicità, ma in deroga all'accertamento delle condizioni di omogeneità, stabilità e differenziabilità, le «varietà da conservazione», ivi definite come «le varietà, le popolazioni, gli ecotipi, i cloni e le cultivar di interesse agricolo relativi alle seguenti specie di piante: a) autoctone e non autoctone, mai iscritte in altri registri nazionali, purché integrate da almeno cinquanta anni negli agroecosistemi locali; b) non più iscritte in alcun registro e minacciate da erosione genetica; c) non più coltivate sul territorio nazionale e conservate presso orti botanici, istituti sperimentali, banche del germoplasma pubbliche o private e centri di ricerca, per le quali sussiste un interesse economico, scientifico, culturale o paesaggistico a favorirne la reintroduzione». Si prevede inoltre, accogliendo le indicazioni della Convenzione internazionale sulla biodiversità (...), la partecipazione delle comunità locali ai benefici derivanti dalla riproduzione delle varietà da conservazione che hanno contribuito a conservare, e più specificamente il riconoscimento del diritto dei produttori agricoli — residenti nei luoghi dove le «varietà da conservazione» iscritte nel registro hanno evoluto le loro proprietà caratteristiche o che provvedano al loro recupero e mantenimento — alla vendita diretta in ambito locale di modiche quantità di sementi o materiali da propagazione relativi a tali varietà, qualora prodotti in azienda (aspetto tuttora da definire).

Sul tema della commercializzazione sono intervenuti i già citati decreti legislativi n. 149 del 2009 per ecotipi e varietà agricole e sementi e tuberi di patata e n. 267 del 2010 per ecotipi e varietà orticole prevedendo nel primo caso che «la quantità di sementi commercializzata non deve superare lo 0,5% della quantità di sementi, della stessa specie, utilizzata in ambito nazionale per una stagione di semina» (con la precisazione che «tale quantità è rapportata a quella necessaria per seminare 100 ettari qualora quest'ultima risultasse maggiore») e che «la quantità totale di sementi di varietà da conservazione» commercializzate non deve superare il 10% delle sementi, della specie in questione, utilizzate annualmente sul territorio nazionale», prevedendo comunque la possibilità per il Ministero di stabilire «per ciascun produttore, la quota che può essere commercializzata nel corso della stagione di produzione. Con il secondo provvedimento (orticole) si è previsto invece che «per ciascuna varietà da conservazione, la quantità di sementi commercializzata annualmente non deve superare quella necessaria per la coltivazione delle su-

perfici indicate all'allegato I per le specie interessate". Queste regole sembrerebbero richiamate nell'art. 11 della legge n.194 del 2015 (come parte delle "disposizioni" dei due decreti legislativi del 2009 e 2010 indicati) anche per il diritto alla vendita diretta in ambito locale e per il diritto al libero scambio all'interno della Rete nazionale della biodiversità, determinando l'introduzione di una disciplina che appare di difficile applicabilità in assenza di chiarimenti da parte del MIPAAFT.

## 2.4. La normativa regionale

### 2.4.1 Le leggi regionali

Ad iniziare dal 1997, con la legge della Regione Toscana n. 50, fino ad oggi, varie regioni italiane (legge reg. Lazio n. 15 del 2000; legge reg. Umbria n. 25 del 2001; legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 11 del 2002; legge reg. Marche n. 12 del 2003; legge reg. Toscana n. 64 del 2004; legge reg. Emilia n. 14 del 2008; legge reg. Basilicata n. 26 del 2008, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, hanno emanato leggi per la tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario. Si tratta di una disciplina che conosce negli anni un'evoluzione significativa sia per la conferma che in essa si rinviene del progressivo allontanamento e distacco della disciplina delle risorse genetiche autoctone dalla logica della mera conservazione tipica del regime delle piante spontanee (oggetto di interventi regionali specifici come quelli delle legge reg. Abruzzo n. 35 del 97 e legge reg. Molise n. 9 del 99) che vengono per lo più accomunate nell'ottica della funzionalità all'utilizzazione agricola e alimentare e quindi della valorizzazione, sia per l'ingresso di principi e strumenti di derivazione internazionale e comunitaria. Nel percorso di evoluzione delle leggi regionali, ciascuna ha aggiunto, per così dire, un tassello al mosaico della regolazione delle varietà locali.

### 2.4.2 La risorsa genetica autoctona

Limitandosi ad una descrizione degli aspetti principali di questa normativa, si deve osservare in primo luogo che alla base delle leggi citate — a partire dalla prima, già ricordata, della Regione Toscana — vi è l'individuazione del concetto di risorsa genetica autoctona nel quale vengono ricomprese le risorse originarie e quelle introdotte nel territorio regionale ed ivi integrate da un certo numero di anni: si tratta di una nozione ampia — comprensiva di specie, razze, varietà, popolazioni, cultivar, ecotipi e cloni — che solo in un secondo momento ha conosciuto un affinamento ed un chiarimento concettuale con il riferimento all'interesse agrario (v. il riferimento della legge n. 50 del 1997 della Regione Toscana ad un «interesse generale alla tutela» «dal punto di vista economico, scientifico o culturale» e il richiamo, nelle leggi delle regioni Lazio, Umbria, Friuli, Marche, all'«interesse agrario») ed al pericolo di estinzione.

Gli interventi regionali fanno anch'essi affidamento su un intervento strutturato sulle due strategie della conservazione ex situ ed in situ, anche se è indubbiamente alla sinergia tra le due strategie che dovrebbero essere riconosciute le maggiori potenzialità per il raggiungimento dell'obiettivo dell'uso durevole delle risorse nonché degli obiettivi generali ad esso collegati.

### 2.4.3 Le Banche regionali del germoplasma

All'idea della conservazione ex situ è collegata la creazione di Banche regionali del germoplasma (Friuli-Venezia Giulia, Toscana,) cui è attribuito il compito di salvaguardare il materiale conservato da qualsiasi forma di contaminazione, alterazione, distruzione. Il funzionamento della Banca è sottoposto ai principi ed alle altre indicazioni disciplinari stabilite dal d.m. 5 marzo 2001 («Regolamentazione e finalità delle Banche e dei Conservatori di germoplasma per la conservazione e salvaguardia delle risorse biogenetiche») con riferimento soprattutto alle regole per l'accesso al materiale conservato, all'uso del materiale stesso, alla rivendicazione di diritti di proprietà intellettuale. Quanto a quest'ultimo aspetto, di fondamentale rilevanza per l'esame degli aspetti giuridici della titolarità e dell'uso delle risorse genetiche

ma assai complesso, basti qui osservare come la conservazione nella Banca (con la complessiva azione di conoscenza del materiale conservato) distrugge «la novità» che è un requisito essenziale della brevettabilità e condiziona anche la possibilità di costituire diritti di privativa per ritrovati vegetali in relazione al requisito della «distintività» che deve caratterizzare la varietà oggetto della privativa (art. 7 reg. n. 2100/94 «Una varietà si considera distinta quando è chiaramente distinguibile, mediante l'espressione dei caratteri risultanti da un particolare genotipo o combinazione di genotipi, da qualsiasi altra varietà la cui esistenza è notoriamente conosciuta alla data di presentazione della domanda »).

Alla Banca accedono — secondo un collegamento funzionale che in talune leggi regionali viene esplicitato (Toscana) — le risorse genetiche (specie, razze, varietà, popolazioni, cultivar, ecotipi e cloni) iscritte nei repertori (o registri) regionali: questo strumento è comune a tutte le leggi regionali intervenute sul tema e corrisponde alla finalità di conoscere e catalogare le risorse presenti nel territorio; uno dei principi fondamentali nella gestione dei repertori è la confrontabilità con analoghe raccolte, per questo ci si propone di seguire, nell'organizzazione degli elenchi, criteri comuni ad analoghi strumenti presenti al livello di altre regioni, nazionali, internazionali.

#### 2.4.4 La Rete di conservazione

La strategia di conservazione delle risorse genetiche è completata dalla istituzione della «rete di conservazione e sicurezza» (introdotta per la prima volta dalla legge regionale del Lazio e fatta propria dalle leggi regionali che sono seguite) e, nell'ultima legge della Toscana n. 64/2004, dai «coltivatori custodi». Il concetto di rete deriva, com'è noto, dalla legislazione «storica» in materia di ambiente e biodiversità (direttiva 92/43 del Consiglio « relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ») in cui è tuttavia collegata ai luoghi, mentre in questo caso la rete è un concetto che identifica una pluralità di soggetti — enti pubblici e privati e agricoltori singoli e associati — fra i quali potrebbero figurare, in assenza di specifiche e motivate preclusioni, i parchi, coordinata dal soggetto regionale, che condivide lo scopo comune di conservare le risorse genetiche al livello regionale e soprattutto di garantirne l'uso durevole.

L'istituzione della rete — oltre a rafforzare l'opera di reperimento, conservazione e controllo delle risorse genetiche grazie al coinvolgimento di una pluralità di soggetti — corrisponde all'idea che il miglior modo per conservare sia quello di usare in modo adeguato la risorsa diffondendone la coltivazione sul territorio: in questo senso all'interno della rete è ritenuta possibile una forma di scambio senza fini di lucro di modiche quantità del materiale genetico vegetale iscritto nei repertori/registri che non sarebbe reperibile attraverso altre forme di distribuzione in ragione delle caratteristiche di scarse o inadeguate produttività e rispondenza a caratteristiche merceologiche richieste nel grande mercato. Si tratta, com'è evidente, di un aspetto strategico quanto delicato in ragione della circostanza che la circolazione del materiale sementiero o di moltiplicazione di specie frutticole è soggetto ad un regime di circolazione controllato che prevede la presenza di soggetti autorizzati, particolari modalità di commercializzazione, la limitazione alle sole varietà iscritte nei registri varietali, e che deve essere riconsiderato alla luce delle nuove indicazioni normative comunitarie e nazionali.

#### 2.4.5 I Coltivatori custodi

La figura dei «coltivatori custodi», previsti dall'ultima legge della Regione Toscana n.64/2004 che realizza così una concretizzazione normativa dell'idea dell'agricoltore «guardiano della natura», è anch'essa funzionale al perseguimento della conservazione in situ che in questo caso viene coniugata alla conservazione e trasmissione di conoscenze radicate nel territorio/comunità. Con la istituzionalizzazione della figura dell'agricoltore custode la legge regionale offre la possibilità di attuare, accanto alla conservazione in situ nei luoghi di tradizionale presenza della coltivazione, una forma di conservazione «in azienda».

## 2.4.6 Il Registro regionale delle varietà

L'aspetto della valorizzazione delle risorse genetiche autoctone era affidato, in modo esplicito nell'ultima legge della Regione Toscana, n. 64 del 2004 al registro regionale delle varietà da conservazione (art.10, poi abrogato con legge n.47/2013) ed alla istituzione di un contrassegno. Quanto al primo, finalizzazione alla valorizzazione e al rilancio produttivo di varietà locali già iscritte nel Repertorio, si trattò dell'anticipazione di uno strumento che successivamente, con l'istituzione del Registro nazionale delle varietà da conservazione ad opera del dl n.10/2007, convertito con legge n.46 /2007, ha acquisito effettività (ad oggi nel registro nazionale delle varietà sono iscritte come varietà da conservazione 77 piante agrarie e 42 ortive).

Chiaramente indirizzata alla valorizzazione della risorsa è l'istituzione del contrassegno regionale da apporre su prodotti costituiti, contenenti o derivati da materiale iscritto dei repertori « per favorire la più ampia conoscenza ed informazione dei cittadini in ordine a prodotti ottenuti da varietà e razze locali a rischio di estinzione»: l'uso del contrassegno è facoltativo ed è concesso dalla Giunta regionale ad aziende agricole che producono e trasformano in azienda secondo il metodo biologico come definito dalla normativa europea o secondo il metodo di produzione integrata di cui alla normativa regionale.

## 2.5. I contenuti della legge n. 194/2015

La legge 194/2015 è stata concepita con l'intento di introdurre a livello nazionale un sistema di tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità. A tal fine, la legge ha fatto tesoro delle esperienze già da tempo create e portate avanti dalle regioni, mutuandone i tratti costitutivi; i sistemi di tutela dell'agrobiodiversità già in piedi in molte regioni italiane vengono così recepiti dal legislatore nazionale. La legge tocca anche due dei punti più controversi del tema: la commercializzazione e la proprietà intellettuale del materiale genetico. I contenuti si possono dividere in tre categorie: le disposizioni che fissano gli obiettivi della materia, le disposizioni che istituiscono il Sistema nazionale per la biodiversità, e le disposizioni di raccordo.

### 2.5.1 Obiettivi della normativa nazionale

Prima di entrare nel merito, è opportuno dare conto delle fonti da cui il legislatore trae fondamento per il suo intervento in materia di biodiversità agroalimentare. Si legge nell'articolo 1 "Oggetto e finalità" che l'intervento presente è in conformità con due strumenti internazionali: la Convenzione sulla biodiversità del 1992, e il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001. Inoltre, la legge si pone in continuità con il Piano nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo e con Linee guida nazionali per la conservazione *in situ*, *on farm* ed *ex situ* della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse agrario, di cui al decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 6 luglio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2012.

Il secondo comma dell'Articolo 1 della legge cita: "La tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare sono perseguite anche attraverso la tutela del territorio rurale, contribuendo a limitare i fenomeni di spopolamento e preservare il territorio da fenomeni di inquinamento genetico e di perdita del patrimonio genetico". Questa affermazione inserisce la perdita della biodiversità in un contesto più ampio rispetto alle semplici considerazioni di natura ambientale, e offre uno spunto per creare una connessione con la salvaguardia del territorio rurale anche nella sua dimensione sociale ed economica. I riferimenti a tali tematiche non vanno però oltre questa frase; probabilmente era nell'intenzione del legislatore offrire uno spunto per un futuro intervento a riguardo, senza tuttavia cogliere l'occasione fornita dalla stesura della legge stessa. L'inserimento di quell' 'anche' potrebbe confermare questa lettura.

D'altronde, il fine della legge è chiaro: quello di stabilire "i principi per l'istituzione di un sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare" (articolo 1

comma 1). Il legislatore non vuole, con tale strumento, esaurire il complesso ad articolato tema della tutela delle risorse genetiche in agricoltura, bensì intende tracciare i primi contorni del sistema nazionale per l'agro-biodiversità e individuarne gli elementi cardine richiamando, di volta in volta, gli altri strumenti giuridici pertinenti. I principi-fine racchiusi in questa normativa si possono pertanto riassumere in questi aspetti: tutela delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali dal rischio di estinzione e di erosione genetica (art 1 comma 1); valorizzazione e trasmissione delle conoscenze sulla biodiversità di interesse agricolo (articolo 1 comma 5); riconoscimento del ruolo degli agricoltori per il recupero delle risorse genetiche (articolo 1 comma 5); definizione delle modalità di commercializzazione e scambio del materiale genetico (articolo 11); non assoggettabilità a diritto di proprietà industriale, ai brevetti, alla privativa sulle sementi (articolo 3); individuazione dei soggetti competenti e istituzione di strumenti volti al raggiungimento degli obiettivi.

### 2.5.2 Il Sistema nazionale per l'agrobiodiversità

Per raggiungere gli obiettivi, il legislatore istituisce il Sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare<sup>18</sup> e, come si è detto, nell'istituire queste nuove figure, si ispira al quadro normativo tracciato dalle leggi regionali. Prima di descrivere gli elementi che compongono il Sistema, la legge definisce la 'risorsa genetica locale' come "una risorsa originaria di uno specifico territorio o che, pur essendo di origine alloctona, ma non invasiva, è stata introdotta da lungo tempo nell'attuale territorio di riferimento, naturalizzata e integrata tradizionalmente nella sua agricoltura e nel suo allevamento; o che, pur essendo originaria di uno specifico territorio, è attualmente scomparsa e conservata in orti botanici, allevamenti ovvero centri di conservazione o di ricerca in altre regioni o Paesi" (art. 2 c.1).

Il Sistema nazionale di tutela e di valorizzazione dell'agrobiodiversità è costituito: a) dall'Anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare; b) dagli agricoltori e dagli allevatori custodi; c) dalla Rete nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare; d) dal Comitato permanente per la biodiversità di interesse agricolo e alimentare; e) dal Portale nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare; dal Fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare.

Il primo elemento del sistema è l'Anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. Questa è ispirata ai repertori e ai registri regionali e si compone sulla base di questi: entrano a far parte dell'Anagrafe "tutte le risorse genetiche di interesse alimentare o agrario locali di origine vegetale, animale o microbica soggette a rischio di estinzione o erosione genetica" (art.3 c.2)<sup>18</sup>. Il funzionamento dell'Anagrafe alimentare è stato disciplinato dal DM 1862 del 18 gennaio 2018.

Gli agricoltori custodi sono definiti all'Articolo 2 come "gli agricoltori che si impegnano nella conservazione, nell'ambito dell'azienda agricola ovvero in situ, delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica, secondo le modalità definite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano". Con questa disposizione il legislatore mostra la volontà di riconoscere a livello nazionale questa figura di creazione regionale, senza peraltro sottrarre alle regioni il potere di definirne le modalità di riconoscimento (Articolo 6). La legge 194 aggiunge altresì la figura degli allevatori custodi, ossia "gli allevatori che si impegnano nella conservazione, nell'ambito dell'azienda agricola ovvero in situ, delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario animali locali soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica" (art. 2). Mentre gli agricoltori custodi sono di fatto coincidenti con le figure dei contadini custodi, la figura degli allevatori custodi arricchisce il quadro di tutela dell'agrobiodiversità per tutte quelle Regioni le cui norme in materia riguardavano solo le risorse fitogenetiche.<sup>19</sup> Queste figure sono definite come "custodi di un processo evolutivo, legato ad un bene collettivo (varietà e popolazioni) che è intriso di saperi, tecniche, usi e consuetudini del quale sono titolari".<sup>20</sup> La legge, recependo questa figura di creazione regionale, riconosce che la tutela dei depositari della conoscenza tradizionale legata alle risorse genetiche è imprescindibile dalla tutela della risorsa stessa.

<sup>18</sup> Si vedano, a riguardo, il DM n. 36393 del 20/12/2018 e il DM n. 36583 del 21/12/2018

<sup>19</sup> Per le modalità di funzionamento di tale figura la legge rimanda, oltre alla normativa regionale, anche ai disciplinari per la tenuta dei libri genealogici o dei registri anagrafici di cui alla legge 15 gennaio 1991, n. 30, e al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 529.

<sup>20</sup> DM n.10400 del 24/10/2018

Così come le figure appena elencate, anche la Rete nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, chiamata a svolgere “ogni attività diretta a preservare le risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali dal rischio di estinzione o di erosione genetica, attraverso la conservazione in situ ovvero nell’ambito di aziende agricole o ex situ, nonché a incentivarne la reintroduzione in coltivazione o altre forme di valorizzazione” trae ispirazione dalle Reti regionali (articolo 4). Il DM n.10400 del 24/10/2018 stabilisce che della Rete fanno parte di diritto gli agricoltori e allevatori custodi, le banche del germoplasma, ed altri soggetti interessati a vario titolo alla conservazione e valorizzazione delle risorse genetiche locali a rischio di estinzione, iscritte nell’Anagrafe nazionale, in modo simile alle Reti regionali.

Il Comitato permanente per la biodiversità di interesse agricolo e alimentare (articolo 8), la cui disciplina di dettaglio si ritrova nel DM 28 luglio 2016, n. 19940, è un organo rappresentativo che si rinnova ogni cinque anni. È presieduto da un rappresentante del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ed è composto da 12 rappresentanti dei ministeri, delle regioni e delle province autonome, e degli agricoltori e allevatori custodi.<sup>21</sup> I compiti del Comitato sono quelli di promuovere e favorire il raggiungimento degli obiettivi del Sistema nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo e alimentare. Per la verità, il Comitato non è un organo nuovo, in quanto un Comitato permanente per le risorse genetiche era già stato istituito con decreto n. 6214 del 10 marzo 2009.<sup>22</sup>

Il Portale nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare è costituito con le finalità collegare su un’unica piattaforma le già esistenti banche di dati, consentire la diffusione delle informazioni e facilitare il monitoraggio dello stato di conservazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare in Italia (articolo 5). Con la costituzione del Portale, il legislatore italiano mette a sistema il già presente lavoro di raccolta e documentazione operato dalle Banche Regionali del germoplasma, e permette una maggiore conoscenza e informazione sulle risorse genetiche uniformando i parametri per la catalogazione delle risorse stesse. Infine, l’articolo 10 della legge istituisce il Fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare e il decreto ministeriale n. 1803 del 9 febbraio 2017 ne disciplina il funzionamento.

Oltre alle figure sopra descritte, la legge promuove gli itinerari della biodiversità e – tramite le regioni – la costituzione delle Comunità del cibo e della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, e indice la Giornata nazionale della biodiversità (20 maggio). L’istituzione del Sistema per l’agrobiodiversità, volto alla promozione del recupero delle risorse, della condivisione e della produzione di conoscenza, dei mezzi per il sostegno di queste attività, ed in particolare sensibile ai soggetti protagonisti come dimostra il riconoscimento delle figure essenziali degli agricoltori e degli allevatori custodi, riflette a grandi linee l’insieme di diritti che si stanno affermando a livello internazionale: il Sistema per l’agrobiodiversità può rappresentare un esempio di un primo passo verso la realizzazione dei diritti dei contadini così come elaborati dal diritto internazionale ed espressi nella Dichiarazione dei diritti dei contadini.

### **2.5.3 Le disposizioni di raccordo: commercializzazione, non-brevettabilità e private**

Dopo aver descritto gli elementi costitutivi del Sistema per l’agrobiodiversità, si passa ora all’analisi delle disposizioni di raccordo della normativa con le altre discipline che incidono, nella pratica, sulle attività di tutela dell’agrobiodiversità.

---

<sup>21</sup> Il Comitato è composto da “un rappresentante del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ed è costituito da sei rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, individuati dalle stesse regioni in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da un rappresentante del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, da un rappresentante del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, da un rappresentante del Ministero della salute e da tre rappresentanti degli agricoltori e degli allevatori custodi designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, articolo 8 comma 1 della legge 169/2015.

<sup>22</sup> La legge 194/2015 sopprime il precedente Comitato e attribuisce le sue funzioni al nuovo Comitato, in aggiunta a quelle espressamente individuate dalla legge.

In primo luogo, all'iscrizione di una risorsa genetica nell'Anagrafe Nazionale conseguono determinati effetti giuridici, che il legislatore inserisce a sistema operando modifiche o aggiunte ad altre leggi pertinenti. L'articolo 3 afferma che le risorse iscritte sono sotto la responsabilità e il controllo pubblico; da questo deriva che tali risorse genetiche non sono assoggettabili a diritto di proprietà intellettuale, compresi i brevetti industriali e la privativa per ritrovati vegetali. Al fine di concretizzare il principio appena espresso, l'articolo 9 della legge in oggetto apporta una modifica al codice della proprietà industriale, aggiungendo un comma all'articolo 45, dopo la lettera b): la nuova lettera *b-bis*) esclude dalla brevettabilità "le varietà vegetali iscritte nell'Anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare [...]".<sup>23</sup> Questa disposizione solleva delle perplessità circa la sua effettiva portata innovativa. In primo luogo, non è chiaro come mai la lettera *b-bis*) si riferisca solo alle specie vegetali, visto che l'Anagrafe raccoglie risorse vegetali, animali e microbiche. In secondo luogo, l'aggiunta sembra pleonastica anche considerato che, insieme a quelle animali, quelle vegetali sono escluse dalla brevettabilità dal punto b) dello stesso comma, aggiunto dal d. lgs. del 2010<sup>24</sup>. In terzo luogo, il codice di proprietà intellettuale, oltre alla sopra citata eccezione dell'articolo 45, prevede già anche una clausola, all'articolo 81 quinquies, che vieta la brevettabilità delle invenzioni il cui sfruttamento commerciale è contrario, tra le altre cose, alla preservazione dei vegetali e della biodiversità<sup>25</sup>.

Il comma aggiunto all'articolo 45 del codice della proprietà industriale dalla Legge 194 ricomprende anche un'altra categoria non sottoponibile a brevetto: "le varietà dalle quali derivano produzioni contraddistinte dai marchi di denominazione di origine protetta, di indicazione geografica protetta o di specialità tradizionali garantite e da cui derivano i prodotti agroalimentari tradizionali" (art 9). In questo caso, oggetto di esclusione sono tutte le varietà (non specificando se di origine vegetale, animale o microbica), presumibilmente anche non registrate nell'Anagrafe, che costituiscono la base di prodotti tutelati giuridicamente attraverso i regimi di qualità riconosciuti dalla normativa europea e nazionale. Benché vale anche per questo aspetto quanto notato sopra, ovvero che la norma preesistente già escludeva la brevettabilità di specie vegetali e animali, si coglie qui la volontà del legislatore di mantenere sotto il controllo pubblico quelle componenti naturali che formano il patrimonio enogastronomico italiano.

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

<sup>23</sup> Decreto legislativo n. 30 del 10 febbraio 2005, art 45.

<sup>24</sup> La modifica operata dal d. lgs n.131 del 2010 aveva escluso la brevettabilità "[del]le varietà vegetali e le razze animali ed i procedimenti essenzialmente biologici di produzione di animali o vegetali, comprese le nuove varietà vegetali rispetto alle quali l'invenzione consista esclusivamente nella modifica genetica di altra varietà vegetale, anche se detta modifica è il frutto di un procedimento di ingegneria genetica".

<sup>25</sup> Vincenzo Montalbano (Miaaft) spiega che questa aggiunta al codice sarebbe utile solo nel caso in cui qualcuno voglia brevettare un prodotto con una proprietà derivante da una varietà iscritta all'anagrafe. Vincenzo Montalbano, 'Il sistema nazionale di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare: stato di attuazione della L. 194/2015 e problematiche relative.' Relazione fatta in occasione del workshop 'L'attuazione della L. 194/2015: quali opportunità?' Firenze, 17 luglio 2018.

legge stessa, già i d.lgs. 149/2009<sup>26</sup> e 267/2010<sup>27</sup> avevano introdotto delle disposizioni ad hoc in materia di commercializzazione, delimitando la zona e il quantitativo di commercializzazione. La legge 194/2015 introduce nella legge sementiera del 1971 una disposizione diversa. Parlando di diritto dell'agricoltore alla vendita diretta e in ambito locale, introduce il requisito dell'assenza di intermediari, e non chiarisce se l'ambito locale coincide con la zona d'origine o si riferisce alla vendita in azienda. Non è chiaro se la disposizione abbia l'intento di modificare o allineare la disciplina, poiché alla fine il comma aggiunto opera il raccordo con i due decreti legislativi citati usando l'espressione 'secondo le disposizioni', ma il contenuto sembra avere una portata diversa rispetto a questi. In riferimento allo scambio di materiali di propagazione all'interno delle Rete, il decreto ministeriale del 10/2018 chiarisce che lo scambio è comunque possibile solo all'interno della zona di origine della varietà. Suscita curiosità, infine, il fatto che la novella faccia riferimento alle varietà iscritte nel registro nazionale delle varietà da conservazione, e non anche alle varietà di sementi iscritte all'Anagrafe.

Dalla lettura di queste disposizioni ci si rende conto che l'intervento legislativo fa poco più che ribadire ciò che con precedenti interventi normativi era già stato fatto, e talvolta interviene in maniera non totalmente coerente. In primo luogo, emerge una discrasia rispetto all'oggetto della conservazione. Il testo di legge, nelle parti generali, parla di risorse genetiche vegetali, animali e microbiche, includendo così tutte le categorie sotto la sfera di intervento. Tuttavia, questa comprensività si perde allorché si vanno ad operare delle modifiche su altri testi di legge: riguardo ad alcune questioni solo le specie vegetali sono prese in considerazione. Un altro difetto della norma è quello di non prendere in considerazione la diversità delle discipline esistenti a seconda della risorsa di riferimento. Specialmente nell'ambito delle varietà vegetali, la normativa si differenzia a seconda che si tratti di sementi, varietà orticole, o varietà arboree, con ulteriori distinzioni in questa categoria tra varietà frutticole e viticole.<sup>28</sup> La possibilità di vendita diretta che è data dall'articolo 11 alle varietà di sementi iscritte nei registri delle varietà da conservazione, per esempio, esclude le specie arboree: i precedenti interventi normativi sulle varietà da conservazione infatti avevano interessato solo la categoria delle sementi e delle varietà orticole, mentre le coltivazioni arboree erano e rimangono prive di un sistema di registrazione del genere.<sup>29</sup> In riferimento a questo profilo e a quello della commercializzazione si sottolinea come la gestione del materiale genetico sia strettamente collegato alla normativa fitosanitaria. Il rispetto della stessa – peraltro richiamata nel testo di legge – crea tensione nel contesto di liberalizzazione (peraltro accennato ma non chiarito dalla legge) dei semi.

---

<sup>26</sup> Art. 13 Condizioni di commercializzazione 1. Le sementi di una varietà da conservazione possono essere commercializzate unicamente alle seguenti condizioni:

- a) sono state prodotte nella loro zona di origine o in una delle zone di cui all'articolo 11;
- b) sono commercializzate nella loro zona di origine.

2. In deroga al comma 1, lettera b), possono essere approvate ulteriori zone di commercializzazione a condizione che queste siano comparabili con le zone di origine quanto ad habitat naturali e semi-naturali della varietà in questione. In tale caso il quantitativo di sementi necessario per la produzione della quantità minima di cui all'articolo 14 è riservato alla conservazione della varietà nella sua zona d'origine. L'approvazione delle ulteriori zone di cui al presente comma è oggetto di notifica alla Commissione europea e agli altri Stati membri.

<sup>27</sup> Art. 14 Condizioni di commercializzazione

1. Le sementi di una varietà da conservazione possono essere commercializzate unicamente alle seguenti condizioni:

- a) sono state prodotte nella loro zona di origine o in una delle zone di cui all'articolo 13;
- b) sono commercializzate nella loro zona di origine;
- c) soddisfano i requisiti previsti dalla normativa fitosanitaria vigente.

2. In deroga al comma 1, lettera b), possono essere approvate ulteriori zone di commercializzazione a condizione che queste siano comparabili con le zone di origine quanto ad habitat naturali e semi-naturali della varietà in questione. In tal caso il quantitativo di sementi necessario per la produzione della quantità minima, di cui all'articolo 15, è riservato alla conservazione della varietà nella sua zona d'origine. [...]

<sup>28</sup> La certificazione delle piante arboree fruttifere è regolata a livello comunitario dalla direttiva 2008/90/CE, mentre con il DM n.7521 del 4 marzo 2016 è entrato in funzione il Registro nazionale delle varietà di piante da frutto, il quale raccoglie sia le varietà registrate ufficialmente, sia le varietà con descrizione ufficialmente riconosciuta.

<sup>29</sup> Paolo Giorgetti, 'Il registro per la commercializzazione del materiale di moltiplicazione delle specie frutticole: le ricadute dell'entrata in attività dell'Anagrafe nazionale della L. 194/2015' Relazione fatta in occasione del workshop 'L'attuazione della L. 194/2015: quali opportunità?' Firenze, 17 luglio 2018.

La materia dell'agrobiodiversità, che ha natura profondamente trasversale, sarà interessata da diversi interventi legislativi sia a livello europeo che nazionale. A livello comunitario è da poco stato approvato il regolamento sull'agricoltura biologica, il regolamento sui fitofarmaci<sup>30</sup> e quello sui controlli<sup>31</sup>, ed è in corso di stesura la nuova PAC.<sup>32</sup> La legge 194/2015 sulla biodiversità di interesse agricolo e alimentare avrebbe potuto colmare il vuoto normativo a livello nazionale, restituire in un quadro unificato le già esistenti normative sulla tutela e valorizzazione delle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura sviluppatesi a partire dagli anni novanta e grazie all'impulso delle regioni, e preparare il terreno per le riforme venturose. Se da una parte la legge, di grandi aspirazioni e innovativa in principio, ha il merito di diffondere le buone pratiche di conservazione dell'agrobiodiversità anche nelle regioni che non si erano ancora dotate di tali strumenti, e quindi di creare un coordinamento nazionale, dall'altra rappresenta un'occasione mancata per mettere ordine tra i numerosi e stratificati interventi legislativi e regolamentari, e sistematizzare una materia caratterizzata da una notevole complessità e inorganicità.

## 2.6. Valorizzazione delle varietà locali a rischio di estinzione

La valorizzazione delle risorse genetiche è un'azione complementare all'attività conservativa e per alcuni versi imprescindibile da essa. Tra le questioni che interessano la valorizzazione, rientrano sicuramente quelle dell'educazione e della sensibilizzazione al tema. Le comunità del cibo e della biodiversità, previste all'articolo 13 della legge, perseguono lo scopo di rafforzare la conoscenza e il recupero dei saperi attraverso la conduzione di studi, la realizzazione di orti urbani, la promozione dell'agricoltura biologica e la promozione di forme di vendita diretta o a filiera corta (articolo 13).

Ma ancor più incidono quegli aspetti economici che permettono agli agricoltori e agli allevatori custodi una visibilità e un mercato per i loro prodotti e che permettono di avere un ritorno economico tale da rendere sostenibile la continuazione dell'impegno. In questo frangente si trovano sicuramente gli aspetti legati ai marchi d'impresa, a cui la legge 194/2015, se si fa eccezione l'articolo 9, non fa riferimento esplicito. La disciplina dei marchi commerciali è stata riformata dalla Direttiva UE 2015/2436 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa. La nuova Direttiva, di cui il governo sta attualmente sviluppando le norme attuative,<sup>33</sup> si inserisce in un lavoro più ampio di riforma delle regole sui marchi commerciali che mira a omogeneizzarne l'uso nel mercato europeo. Il nuovo assetto della disciplina prevede tre tipologie di marchio: il marchio individuale, nel quale non possono utilizzarsi indicazioni geografiche;<sup>34</sup> il marchio collettivo (già art 11 codice della proprietà industriale) per il quale invece si possono utilizzare indicazioni geografiche; e il marchio di certificazione europeo, introdotto nel 2017, che non permette la caratterizzazione mediante indicazione geografica bensì è volto a valorizzare la particolarità di un procedimento produttivo<sup>35</sup>. Nell'ottica di promozione dei prodotti derivanti dalle varietà locali a

<sup>30</sup> Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante.

<sup>31</sup> **Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.**

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en)

<sup>33</sup> Atto del Governo 055, "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/2436 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa nonché per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2015/2424 recante modifica al regolamento sul marchio comunitario."  
<https://www.camera.it/leg18/682?atto=055&tipoAtto=Atto&idLegislatura=18&tab=1>

<sup>34</sup> Articolo 4: "Sono esclusi dalla registrazione o, se registrati, possono essere dichiarati nulli: [...] c) i marchi d'impresa composti esclusivamente da segni o indicazioni che nel commercio possono servire a designare la specie, la qualità, la quantità, la destinazione, il valore, la provenienza geografica ovvero l'epoca di fabbricazione del prodotto o della prestazione del servizio, o altre caratteristiche del prodotto o servizio [...]".

<sup>35</sup> Regolamento (UE) 2015/2424 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento sul marchio comunitario.

rischio di estinzione si prospettano quindi diverse strategie, volte a valorizzare la provenienza (e in questo caso si dovrà ricorrere al marchio collettivo) oppure il procedimento e la figura dell'agricoltore/allevatore custode, risultando possibile in questo caso ricorrere al marchio individuale. Un ulteriore aspetto che può supportare la valorizzazione consiste nell'evidenziare le caratteristiche nutraceutiche dei prodotti derivati dalle varietà locali. In questa prospettiva dovrebbero essere promossi degli studi volti a individuare le particolari caratteristiche per la salute presenti nelle varietà locali.

### 2.6.1 La nuova legge sull'agricoltura biologica e l'attenzione all'agro-biodiversità

È stato già descritto quanto l'Unione Europea abbia affrontato tardivamente la questione della biodiversità di interesse agricolo. Inoltre, le azioni a favore della conservazione dell'agrobiodiversità attraverso i programmi di *greening* della PAC e delle altre strategie di sviluppo rurale non sono state sufficienti a invertire la continua erosione di biodiversità che si registra sul territorio europeo, come emerge dai vari studi intermedi della Strategia Europea sulla biodiversità.<sup>36</sup> Una recente riforma però potrebbe rafforzare le azioni fino ad ora fatte in questa direzione. Si nota infatti come il nuovo Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, dedichi più spazio alla tutela della biodiversità e introduca una importante deroga alla commercializzazione per il 'materiale eterogeneo biologico', che pertanto potrebbe dare più ampia diffusione alle sementi di varietà locali e antiche (vedasi infra, paragrafo 6.2).

Innanzitutto, mentre il precedente regolamento faceva un solo riferimento, tra gli obiettivi dell'agricoltura biologica, alla necessità di "contribuire ad un alto livello di diversità biologica", il nuovo testo per la produzione biologica, oltre a riprendere la citata azione, annovera tra gli obiettivi dell'agricoltura biologica quello di: "incoraggiare il mantenimento delle razze rare e autoctone in via di estinzione; contribuire allo sviluppo dell'offerta di materiale fitogenetico adeguato alle esigenze e agli obiettivi specifici dell'agricoltura biologica; contribuire a un elevato livello di biodiversità, in particolare utilizzando materiale fitogenetico di vari tipi, come materiale eterogeneo biologico e varietà biologiche adatte alla produzione biologica; promuovere lo sviluppo di attività di miglioramento genetico biologico dei vegetali al fine di contribuire a prospettive economiche favorevoli del settore biologico" (articolo 4, lettere g, h, i, j).

Già dalla riscrittura degli obiettivi si può apprezzare come la comprensione dell'importanza della diversità genetica in agricoltura sia non solo un obiettivo, ma altresì una necessità al fine di rendere proficua l'attività agricola e migliorare la produzione biologica, attraverso il ricorso a materiale genetico e varietà adatte al metodo di agricoltura biologica.

### 2.6.2 Il materiale eterogeneo biologico

Il nuovo regolamento inoltre aggiunge, all'articolo 13, un'inedita disposizione "per la commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale di materiale eterogeneo biologico". Per «**materiale eterogeneo biologico**», altrimenti chiamato 'popolazione' (Composite Cross Population) si intende (articolo 3, n.18) "un insieme vegetale appartenente a un unico taxon botanico del più basso grado conosciuto che: a) presenta caratteristiche fenotipiche comuni; b) è caratterizzato da un elevato livello di diversità genetica e fenotipica tra le singole unità riproduttive, in modo che tale insieme vegetale sia rappresentato dal materiale nel suo insieme e non da un numero ridotto di individui; c) non è una varietà ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio (33); d) non è una miscela di varietà; e) è stato prodotto in conformità del presente regolamento". La «varietà biologica adatta alla produzione biologica» è definita invece come una varietà quale definita all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2100/94 che: a) è caratterizzata da un elevato livello di diversità genetica e fenotipica tra le singole unità riproduttive; e b) deriva da attività di miglioramento genetico biologico ai sensi dell'allegato II, parte I, punto 1.8.4 del presente regolamento (articolo 3, n 19).

---

<sup>36</sup> Paoloni, L. Biodiversità, Rivista di diritto Agroalimentare, Fasc. 1 2016.

L'articolo ad oggetto afferma che "il materiale riproduttivo vegetale di materiale eterogeneo biologico può essere commercializzato senza rispettare i requisiti di registrazione e senza rispettare le categorie di certificazione dei materiali prebase, di base e certificati, o i requisiti per altre categorie, stabiliti nelle direttive" che disciplinano la commercializzazione di materiali da moltiplicazione nell'Unione Europea. L'unico vincolo a cui deve sottostare la commercializzazione di tale materiale riproduttivo vegetale è la previa notifica agli uffici responsabili, da parte del fornitore, di un fascicolo che contenga le informazioni relative al richiedente, e i dati relativi al materiale eterogeneo biologico. L'organismo competente a ricevere la notifica procede, dopo la ricezione della stessa, all'inserimento del materiale in un apposito elenco, senza che il fornitore debba sopportare alcun costo. L'inserimento del materiale nell'elenco è comunicato agli altri Stati membri. Tale deroga alla norma generale è completata dalla disposizione successiva, che conferisce alla Commissione il potere di adottare atti che disciplinano "la produzione e la commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale di materiale eterogeneo biologico di generi o specie particolari, per quanto concerne: a) la descrizione del materiale eterogeneo biologico, inclusi i pertinenti metodi di miglioramento genetico e produzione e il materiale parentale utilizzato; b) i requisiti di qualità minima dei lotti di sementi, inclusi l'identità, la purezza specifica, i tassi di germinazione e la qualità sanitaria; c) l'etichettatura e l'imballaggio; d) le informazioni e i campioni della produzione che gli operatori professionali devono conservare; e) se del caso, la manutenzione del materiale eterogeneo biologico."

L'inserimento di questo articolo nel nuovo regolamento è stato salutato favorevolmente dalle associazioni per la promozione dei semi tradizionali, in quanto apre un canale nuovo nel mercato delle sementi. Oltre a quelle certificate, infatti, si potranno, grazie a questo articolo, commerciare popolazioni evolutive – invece di varietà - costituite da una molteplicità di materiale, che quindi sarà composto da materiale genetico con caratteristiche diverse. La possibilità di fare ricorso, e quindi di commercializzare, materiale eterogeneo biologico risponde alla necessità di reperire delle varietà genetiche adatte alla coltivazione in biologica, e che permettano l'adattamento al contesto specifico e richiedano pochi input.<sup>37</sup>

La trasposizione di questa norma nel contesto italiano è attualmente in corso di formulazione: il disegno legge unificato n. 988 è stato approvato 11 dicembre 2018 e contiene le proposte attuazione del regolamento UE sul biologico. Tale disegno di legge, all'articolo 8, opera anche un riferimento al miglioramento genetico partecipativo di sementi biologiche.

## 2.7. Conclusioni

Come si è cercato di illustrare in questo contributo, la legge n. 194 del 2015 recante *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare* rappresenta un tentativo del legislatore italiano di collocare in un quadro unitario i molteplici tasselli del complesso mosaico della tutela dell'agrobiodiversità. Tale legge si aggiunge, senza sostituirsi, allo stratificato insieme di interventi eterogenei sia dal punto di vista sia degli organi che li hanno emanati (fonti regionali, nazionali, comunitarie ed internazionali), sia dal punto di vista dell'oggetto di tutela (ritrovati vegetali, varietà da conservazione, varietà agricole od orticole; risorse vegetali, animali o microbiche). Allo stesso modo, la legge fa riferimento ai diversi strumenti attraverso i quali si realizza la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, ma delega a successivi atti il compito di specificare in funzionamento di alcuni, mentre lascia aperta del tutto la disciplina di altri (come, ad esempio, la questione dello spopolamento delle aree rurali).

È stato parimenti osservato in questo contributo come, sia a livello internazionale che europeo, sia stata da poco conclusa, o sia ancora in corso, l'elaborazione di altri strumenti giuridici capaci di arricchire ulteriormente la materia: si pensi alla Dichiarazione dei diritti dei Contadini che inserisce apertamente

<sup>37</sup> Sull'argomento si veda Bussi, et al. La frontiera del miglioramento genetico dei cereali per l'agricoltura biologica: il materiale eterogeneo, dal Seme n. 2/2017.

la questione dell'accesso alle risorse genetiche sotto la sfera dei diritti umani, o il possibile trattato sull'obbligo di informativa circa la fonte dei brevetti, o ancora la nuova legge europea sull'agricoltura biologica che apre ad un metodo di miglioramento genetico e ad un sistema di scambio del tutto innovativo.

In questo contesto in continua evoluzione, la formulazione aperta e programmatica della legge sull'agrobiodiversità può rappresentare un'opportunità. La creazione del sistema nazionale per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare ha infatti la potenzialità di contribuire alla creazione di un bacino dinamico di idee e di recepimento delle innovazioni provenienti sia dal piano locale e regionale, sia da quello sovranazionale, in una prospettiva di crescente e più efficace tutela e valorizzazione delle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura.

## Bibliografia

- Bussi B., Bocci R., Ceccarelli S., Petitti M., Benedettelli S., (2017). La frontiera del miglioramento genetico dei cereali per l'agricoltura biologica: il materiale eterogeneo. *Dal Seme* n. 2/2017, 19 – 29.
- Chiarolla C., (2016). Genetic Resources, in: Morgera E., and Kulovesi K. (a cura di) *Research Handbook on International Law and Natural Resources*. Edward Elgar Publishing, 256 - 258.
- Frison C., Dedeurwaerdere T., and Halewood M., (2010). Intellectual Property and Facilitated Access to Genetic Resources under the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. *European Intellectual Property Review*, Vol. 32, No. 1, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1576823>
- Giorgetti P., (2018). Il registro per la commercializzazione del materiale di moltiplicazione delle specie frutticole: le ricadute dell'entrata in attività dell'Anagrafe nazionale della L. 194/2015 Relazione fatta in occasione del workshop 'L'attuazione della L. 194/2015: quali opportunità?' Firenze, 17 luglio 2018.
- Montalbano V., (2018). Il sistema nazionale di tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare: stato di attuazione della L. 194/2015 e problematiche relative. Relazione fatta in occasione del workshop 'L'attuazione della L. 194/2015: quali opportunità?' Firenze, 17 luglio 2018.
- Morgera E., (2018). Under the Radar: The Role of Fair and Equitable Benefit-sharing in Protecting and Realizing Human Rights Connected to Natural Resources. BENELEX Working Paper N. 10. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2887803> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2887803>
- Paoloni L., (2016). Biodiversità. *Rivista di diritto Agroalimentare*, Fasc. 1, 151 – 176.
- Sirsi E., (2009). Le <<Varietà da conservazione>>: verso una innovazione del mercato delle sementi. *Rivista di diritto agrario* Anno, Fasc. I, 82 - 83.
- Tsioumani E., (2014). Exploring Benefit-Sharing from the Lab to the Land (Part I): Agricultural Research and Development in the Context of Conservation and Sustainable Use. *SSRN Electronic Journal* <<http://www.ssrn.com/abstract=2524337>> accessed 14 December 2018, pp 27