

Accesso alle risorse genetiche in Grecia, Italia, Spagna, Francia

[GIULIA BINAGLIA^(*)]

SOMMARIO: 1. Il protocollo di Nagoya. – 2. La situazione in Grecia. – 3. Segue. In Italia. – 4. Segue. In Spagna. – 5. Segue. In Francia. – 6. Conclusioni.

1. Il Protocollo di Nagoya⁽¹⁾ costituisce un importante traguardo raggiunto dalla Conferenza delle Parti della CBD (Convenzione sulla Biodiversità biologica del 1992), perché rappresenta uno strumento di tutela delle risorse genetiche a livello internazionale, adottato a Nagoya il 29 ottobre 2010 e portato in firma il 2 febbraio 2011. Tale trattato internazionale permette la realizzazione degli obiettivi posti dalla Convenzione sopra indicata, con particolare riferimento al dettato dell'art. 15, secondo cui le singole Parti della Convenzione hanno la sovranità in materia di accesso alle risorse genetiche, purchè vengano rispettati gli obiettivi posti dalla CBD.

Il Protocollo di Nagoya, oggi ratificato da circa cento Stati, approvato dall'UE il 14 aprile 2014, introduce un complesso e organico quadro di norme giuridiche, all'interno del quale coordinare i diritti sovrani dei singoli Stati con una disciplina comune a livello internazionale, che fissa misure e obiettivi minimi. Infatti, da un lato il Protocollo contiene una disciplina a favore dei Paesi particolarmente ricchi di biodiversità, i quali sono tenuti ad adottare le giuste precauzioni a tutela del proprio patrimonio naturale, dall'altro lato deve essere garantito un coordinamento tra l'accesso alle risorse genetiche e l'equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo. Un'altra peculiarità del Protocollo è quella di imporre agli Stati membri l'obbligo di introdurre misure di tipo legislativo, sanzionatorio e amministrativo, che permettano un corretto accesso alle risorse genetiche, nel rispetto delle

^(*) Avvocato del Foro di Perugia.

⁽¹⁾ In *minambiente.it*.

comunità locali e autoctone, come sancito dall'art. 6. L'applicazione di tale fondamentale trattato in materia ambientale è rivolta ai Paesi fornitori di risorse genetiche, non umane, nel caso di attività di utilizzazione delle suddette da parte di Stati utilizzatori, con un particolare riguardo alle “conoscenze tradizionali” e alle popolazioni locali. In pratica, le Parti che hanno ratificato il Protocollo sono libere di dotarsi di una propria legislazione in materia di biodiversità, favorendo però l'accesso alle risorse da parte degli utilizzatori e l'equa condivisione dei benefici con questi ultimi. Il carattere innovativo del Protocollo risiede principalmente nel ruolo centrale delle risorse genetiche locali, cioè quelle che presuppongono uno specifico livello di tutela e di conoscenze da parte di qualsiasi utilizzatore. Per fare sì che i singoli Stati si adoperino nel salvaguardare l'accesso a tali risorse, il Protocollo ha sancito che: «*Nell'adempimento degli obblighi che incombono loro in virtù del presente protocollo, le parti, nel rispetto della legislazione nazionale, tengono conto delle leggi consuetudinarie, dei protocolli e delle procedure delle comunità autoctone e locali, se del caso, in relazione alle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche*» (art. 12).

L'impostazione del Protocollo si basa su due gruppi di norme, denominati “pilastri del Protocollo”, distinte in regole sull'accesso (*Access Pillar*) e regole sull'utilizzo (*User Compliance Pillar*). Per quanto riguarda il primo gruppo, tale nucleo di norme è ispirato a determinati canoni e principi generali del diritto, come il principio di certezza giuridica e di trasparenza, di chiarezza e di equità. L'art. 2 si occupa delle definizioni dei termini ricorrenti nel Protocollo, introducendo quella di “utilizzazione delle risorse genetiche”, ma senza mai occuparsi di quella di “risorse genetiche” e di “utilizzatore”. Ai sensi dell'art. 6⁽²⁾, tutti gli Stati che aderiscono al Protocollo sono

⁽²⁾ 1. Nell'esercizio dei diritti di sovranità sulle risorse naturali, conformemente alle prescrizioni legislative o regolamentari nazionali relative all'accesso e alla ripartizione dei benefici, l'accesso alle risorse genetiche ai fini della loro utilizzazione è subordinato al consenso informato preventivo della parte che mette a disposizione tali risorse, vale a dire del paese di origine delle risorse stesse oppure di una parte che ha acquisito le risorse genetiche conformemente alla convenzione, a meno che tale parte non abbia deciso altrimenti. / 2. In accordo con la legislazione nazionale, ciascuna delle parti è tenuta ad adottare opportune misure allo scopo di garantire che venga ottenuto il consenso informato preventivo, oppure l'approvazione e la partecipazione delle comunità autoctone e locali in merito all'accesso

obbligati a rilasciare, nel caso di accesso a risorse genetiche site presso il proprio territorio nazionale, il cosiddetto “*prior informed consens*” (PIC), ossia un permesso scritto che incide sulla legittimità dell’attività di accesso. Inoltre, la disciplina comune richiede che tra lo Stato fornitore della risorsa e il soggetto utilizzatore, vi sia un accordo scritto di tipo contrattuale, chiamato “*mutually agreed terms*” (MAT), che contenga i termini reciproci di accesso e di utilizzo alle risorse genetiche e la conseguente ripartizione dei benefici. Un punto essenziale del Protocollo emerge dalla lettura dell’art. 13⁽³⁾, secondo

alle risorse genetiche, nei casi in cui queste detengano il diritto a concedere l’accesso a tali risorse. / 3. A norma del paragrafo 1 del presente articolo, ciascuna delle parti che richiede il consenso informato preventivo è tenuta ad adottare le misure legislative, amministrative o politiche necessarie, secondo quanto opportuno, al fine di: *a)* fornire certezza, chiarezza e trasparenza giuridica relativamente alle proprie prescrizioni legislative o regolamentari in materia di accesso e ripartizione dei benefici; *b)* fornire norme e procedure di carattere equo e non arbitrario per l’accesso alle risorse genetiche; *c)* fornire informazioni su come richiedere il consenso informato preventivo; *d)* fornire una decisione scritta, chiara e trasparente, emanata da un’autorità nazionale competente, secondo i principi di efficacia dei costi ed entro un periodo di tempo ragionevole; *e)* disporre che venga rilasciato, al momento dell’accesso, un permesso o un documento equivalente atto a certificare la decisione di concedere un consenso informato preventivo e la definizione di modalità convenute di comune accordo, e darne conseguente informazione al centro di scambi per l’accesso e la ripartizione dei benefici; *f)* se del caso, e conformemente alla legislazione nazionale, fissare criteri e/o processi per ottenere un consenso informato preventivo oppure l’approvazione e la partecipazione delle comunità autoctone e locali all’accesso alle risorse genetiche; e *g)* stabilire regole e procedure chiare per la richiesta e la definizione di modalità convenute di comune accordo. Tali condizioni sono fissate per iscritto e potranno includere, tra l’altro: *i)* una clausola relativa alla risoluzione delle controversie; *ii)* le condizioni concernenti la ripartizione dei benefici, anche in relazione ai diritti di proprietà intellettuale; *iii)* le condizioni riguardanti l’uso successivo da parte di terzi, se del caso; e *iv)* le condizioni in caso di variazione delle finalità, ove applicabile.

⁽³⁾ 1. Ciascuna parte designa un punto di contatto nazionale per quanto riguarda l’accesso e la ripartizione dei benefici. Il punto di contatto nazionale rende disponibili le informazioni con le modalità seguenti: *a)* per i richiedenti che desiderano accedere a risorse genetiche, informazioni riguardanti le procedure per ottenere il consenso informato preventivo e per definire modalità convenute di comune accordo, tra cui la ripartizione dei benefici; *b)* per i richiedenti che desiderano accedere alle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche, ove possibile, informazioni riguardanti le procedure per ottenere il consenso informato preventivo o l’approvazione e la partecipazione, se del caso, delle comunità autoctone e locali e per definire modalità convenute di comune accordo, anche in merito alla

cui le Parti devono individuare un punto di contatto a livello nazionale, a cui è possibile interfacciarsi per verificare quali siano le autorità competenti per chiedere informazioni, e per ottenere chiarimenti sul rilascio del PIC e sulla definizione del MAT.

Dopo l'entrata in vigore del Protocollo di Nagoya nella realtà comunitaria, si è reso necessario introdurre uno strumento di effettiva attuazione del suddetto trattato all'interno dei singoli Stati membri, quindi in data 16 aprile 2014, è stato emanato il reg. n. 511/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio (chiamato regolamento "Access and Benefit Sharing" - ABS)⁽⁴⁾, ad oggetto "Misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione". Tale regolamento è stato adottato dall'Unione Europea al fine di implementare le singole legislazioni nazionali, a supporto del Protocollo di Nagoya e dell'art. 15 della CBD.

ripartizione dei benefici; e c) informazioni riguardanti le autorità nazionali competenti, le rispettive comunità autoctone e locali e i relativi soggetti interessati. / Il punto di contatto nazionale è responsabile del coordinamento con il segretariato. / 2. Ciascuna parte designa una o più autorità nazionali competenti per quanto riguarda l'accesso e la ripartizione dei benefici. Le autorità nazionali competenti si assumono, conformemente alle disposizioni legislative, amministrative o politiche applicabili a livello nazionale, la responsabilità per la concessione dell'accesso oppure, a seconda dei casi, del rilascio di una documentazione scritta che certifichi che sono stati soddisfatti i requisiti per l'accesso, e la responsabilità per la diffusione delle informazioni sulle procedure e i requisiti idonei per l'ottenimento del consenso informato preventivo e la fissazione di modalità convenute di comune accordo. / 3. Le parti contraenti possono designare un unico organismo affinché svolga sia le funzioni di punto di contatto che quelle di autorità nazionale competente. / 4. Ciascuna parte notifica al segretariato, entro la data di entrata in vigore del presente protocollo, il nome e l'indirizzo del punto di contatto e della o delle autorità nazionali competenti. Se una parte designa più di un'autorità nazionale competente, invia al segretariato, assieme alla relativa notifica, le necessarie informazioni circa le rispettive competenze. Se del caso, tali informazioni indicano, come minimo, quali autorità competenti sono responsabili per le risorse genetiche richieste. Ciascuna parte notifica immediatamente al segretariato qualsiasi cambiamento relativo alla designazione del proprio punto nazionale di contatto, nonché al recapito o alle competenze della o delle autorità nazionali competenti. / 5. Il segretariato rende disponibili le informazioni ricevute a norma del precedente paragrafo 4, tramite il centro di scambi per l'accesso e la ripartizione dei benefici.

⁽⁴⁾ In *minambiente.it*.

Per la prima volta, in ambito giuridico, si parla di “*access and benefit sharing*”, superando la precedente concezione di “*benefit sharing*”, per cui questa nuova elaborazione mira a favorire un diverso rapporto tra gli Stati fornitori e quelli utilizzatori di risorse genetiche. Sul punto, è opportuno precisare che l'impostazione legata all’*access and benefit sharing* incide sull'eliminazione delle differenze tra Stati ricchi e poveri, inoltre permette alle comunità locali, in possesso di risorse genetiche peculiari, di trarre vantaggi dall'altrui accesso. La parte del *considerando* di tale regolamento, usato come strumento agevole per garantire una effettiva armonizzazione della disciplina in materia di risorse genetiche, spiega l'importanza delle conoscenze locali e della conservazione delle risorse genetiche *in situ*, ossia nel luogo dove esse si trovano fisicamente. A conferma di quanto appena sostenuto, nel punto 20) del *considerando* si afferma che non vi è una definizione internazionale di “conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche”, ma ogni Stato è responsabile della salvaguardia degli interessi delle comunità locali e indigene. L'obiettivo dell'equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche è stato introdotto per favorire la crescita dei Paesi in via di sviluppo, che vengono spesso sfruttati sotto il profilo della ricchezza della biodiversità, ad esempio per l'estrazione di risorse animali/vegetali idonee a realizzare e commercializzare prodotti.

L'applicazione del regolamento si riferisce, a livello territoriale, a tutte le risorse genetiche situate presso i Paesi fornitori che hanno ratificato il Protocollo di Nagoya, e che hanno adottato misure legislative e sanzionatorie relative all'accesso, mentre a livello temporale si applica a tutte le risorse genetiche a cui è stato consentito l'accesso dopo il 12 ottobre 2014, data di entrata in vigore del Protocollo nell'UE.

L'art. 3 del regolamento ABS descrive con cura le singole definizioni, quindi per “risorse genetiche” va inteso «*il materiale genetico che abbia un valore effettivo o potenziale*» (art. 3, n. 2), e per “utilizzatore” si indica «*qualsiasi persona fisica o giuridica che utilizza risorse genetiche o conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche*» (art. 3, n. 4). Dopo avere chiarito ciò, è necessario soffermarsi sulla vaghezza della definizione di “utilizzazione delle risorse genetiche” di cui all'art. 3, n. 5, in quanto l'utilizzazione è descritta come «*attività di ricerca*

e sviluppo sulla composizione genetica e/o biochimica delle risorse genetiche, anche attraverso l'applicazione della biotecnologia come definita dall'art. 2 della Convenzione». Al fine di chiarire la portata del reg. n. 511/2014 e di favorirne l'interpretazione all'interno dei singoli Stati, in data 27 agosto 2016, la Commissione Europea ha pubblicato un documento di orientamento, giuridicamente non vincolante, all'interno del quale sono riportate le linee guida relative all'ambito di applicazione e ai principali obblighi del regolamento ABS. Oltre a chiarirne le modalità di applicazione, le Linee guida prevedono un elenco esemplificativo, e non tassativo, di attività che possono o meno essere ricondotte al concetto di "utilizzo di risorse genetiche" di cui al punto 2.3.3⁽⁵⁾. Ad

⁽⁵⁾ «Esempi di attività che rientrano (o non rientrano) nella definizione di «utilizzo» data nel regolamento Per le ragioni menzionate in precedenza, non è possibile fornire un elenco esaustivo delle attività pertinenti, ma i seguenti casi possono aiutare a illustrare attività che rappresentano un chiaro esempio di utilizzo e che, di conseguenza, rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento: – le attività di ricerca su risorse genetiche che comportino l'isolamento di un composto biochimico utilizzato come nuovo ingrediente (attivo o meno) aggiunto in un prodotto cosmetico; – i programmi di selezione finalizzati a creare una nuova varietà vegetale basata su ecotipi o piante esistenti in natura; – la modificazione genetica – creazione di animali, piante o microorganismi geneticamente modificati che contengano un gene di un'altra specie; – la creazione o il potenziamento di lieviti, in seguito a un'azione umana realizzata tramite un processo di ricerca e sviluppo, da utilizzare in processi di produzione (cfr. l'esempio sull'applicazione della biotecnologia presentato in seguito). / Al contrario, le seguenti attività non rappresentano un'utilizzazione ai sensi del regolamento e non rientrano pertanto nel rispettivo ambito di applicazione: – la fornitura e la lavorazione delle materie prime pertinenti ai fini della successiva integrazione in un prodotto, laddove le proprietà del composto biochimico contenuto nelle risorse genetiche siano già note e non sia quindi condotta alcuna attività di ricerca e sviluppo – come ad esempio, la fornitura e la lavorazione di aloe vera, burro di karité, oli essenziali di rosa ecc., per la successiva integrazione in cosmetici; – le risorse genetiche sono utilizzate come strumenti di verifica/riferimento: a questo stadio il materiale non è in quanto tale l'oggetto della ricerca, ma è utilizzato soltanto per confermare o verificare le caratteristiche desiderate di altri prodotti sviluppati o in fase di sviluppo. Ne sono esempi gli animali da laboratorio, utilizzati per testarne le reazioni a prodotti medici, o il materiale di laboratorio di riferimento (ceppi di riferimento inclusi), i reagenti e i campioni di test di idoneità o gli agenti patogeni utilizzati per verificare la resistenza delle varietà vegetali. Tuttavia, a uno stadio precedente, tali risorse genetiche possono essere state sottoposte ad attività di ricerca e sviluppo intese a renderle (migliori) strumenti di verifica o di riferimento, e in tal caso, rientrerebbero nell'ambito di applicazione del regolamento; – la manipolazione e la conservazione di ma-

esempio, secondo tale elenco, la modificazione genetica di tipo animale o vegetale è considerata una forma di utilizzo di risorsa genetica, mentre la descrizione di una risorsa in una ricerca basata sul fenotipo non costituisce un esempio di utilizzazione.

Il regolamento ABS introduce un doppio sistema di regole: da una parte gli Stati sono tenuti al rispetto di *norme impositive*, che prescrivono specifici obblighi, quali quello di dovuta diligenza (art. 4), di monitoraggio (art. 7), di controllo (art. 8) e di previsione di sanzioni (art. 9). Dall'altra parte, vi sono le *norme facilitative*, con cui si agevola l'adempimento degli obblighi imposti, come la previsione di un Registro di collezioni (art. 5) e l'istituzione di un registro di “*best practices*” (art. 8).

Dalla premessa finora svolta, è possibile dedurre che ogni volta che un utilizzatore debba accedere ad una risorsa genetica per finalità di ricerca pura o di ricerca in ambito alimentare o farmaceutico, lo stesso dovrà usare la “*due diligence*” ai sensi dell'art. 4, quindi sullo stesso incombe l'obbligo di accertare che la risorsa sia utilizzata sulla base del PIC e che vi sia un apposito accordo MAT, ad oggetto la ripartizione dei benefici tra fornitore e utilizzatore. Nel caso di accesso a risorse genetiche all'interno di un Paese fornitore in cui sia rilasciato il PIC e sia presente il MAT, verrà rilasciato il *certificato di conformità a livello internazionale*⁽⁶⁾, che l'utilizzatore dovrà conservare e trasferire ad eventuali successivi utilizzatori della medesima risorsa. A volte, quando il predetto certificato non è disponibile, l'utilizzatore è tenuto a reperire una serie di informazioni dettagliate, con cui si dimostra che l'attività di accesso

teriale biologico, nonché la descrizione del rispettivo fenotipo; – un'applicazione della biotecnologia che non abbia come oggetto di ricerca e sviluppo la risorsa genetica in questione. Ad esempio, l'uso di lievito per la produzione della birra, laddove non vengano condotte attività di ricerca e sviluppo sul lievito, utilizzato quindi “così com'è” nel processo di produzione, non è da considerare un'utilizzazione della risorsa genetica».

⁽⁶⁾ Secondo l'art. 17, 3° comma, del Protocollo: «Un certificato di conformità riconosciuto a livello internazionale costituisce prova del fatto che l'accesso alla risorsa genetica in questione è avvenuto conformemente al consenso informato preventivo e che sono state istituite modalità convenute di comune accordo, a norma della legislazione e delle prescrizioni normative nazionali relative all'accesso e alla ripartizione dei benefici della parte che fornisce un consenso informato preventivo.».

è avvenuta nel rispetto della disciplina internazionale. Ad esempio, tra le informazioni necessarie per dimostrare la legalità dell'accesso effettuato, il punto 3.3. delle Linee guida della Commissione europea stabilisce che l'utilizzatore deve specificare le risorse genetiche a cui accede, il luogo e la data di accesso, la fonte tramite cui avviene l'accesso, i permessi di accesso e la previsione di eventuali obblighi e diritti derivanti dall'attività svolta.

L'obbligo di dovuta diligenza comporta non solo il dovere di conservazione delle informazioni ottenute per venti anni dalla data di utilizzazione, ma anche quello di interrompere l'attività, qualora l'utilizzatore abbia dubbi sulla legalità dell'accesso dalle informazioni in suo possesso. Dopo avere svolto l'accesso secondo la *due diligence*, l'utilizzatore è obbligato a redigere una dichiarazione di dovuta diligenza, a dimostrazione del fatto che l'accesso e l'utilizzo delle risorse sia avvenuto in conformità della disciplina legislativa e nel rispetto delle comunità locali. Tale dichiarazione deve essere redatta secondo il modello allegato al reg. di esecuzione (UE) n. 2015/1866, e trasmessa ai “*check-points*”, cioè alle Autorità nazionali competenti e responsabili dell'applicazione del regolamento, individuate dai singoli Stati e comunicate alla Commissione europea. Le fasi di monitoraggio e di controllo sono svolte da parte dell'utilizzatore in momenti temporali diversi, a seconda del tipo di utilizzazione svolta, in quanto il regolamento ABS si riferisce sia alla fase “*upstream*” (ricerca pura, che è indirizzata alle attività di tipo accademico e universitario, generalmente sorrette da finanziamenti pubblici), che alla fase “*downstream*” (attività di ricerca mirata allo sviluppo e commercializzazione di un prodotto). Alla luce di quanto appena esposto, se si tratta di un ambito di ricerca accademica, l'utilizzatore dovrà inviare la dichiarazione di dovuta diligenza al termine della ricerca stessa, altrimenti nel caso di ricerca per commercializzazione, l'utilizzatore è tenuto ad inviare la dichiarazione nel momento finale dello sviluppo del prodotto. Come strumenti di coordinamento sovranazionale tra i vari soggetti coinvolti, il Protocollo istituisce un Centro di scambi per l'accesso e la ripartizione, e viene creata l'*ABS Clearing House* (ABSCH), una piattaforma virtuale per facilitare lo scambio di informazioni. L'accesso alla piattaforma (consultabile online sul sito *absch.cbd.int*), è ammesso da parte degli utilizzatori previa registrazione.

Il nucleo di norme impositive si chiude con l'art. 9 del regolamento, con cui si chiede agli Stati di determinare le sanzioni collegate alla violazione degli obblighi da parte degli utilizzatori, quindi ogni Paese è tenuto a dotarsi di un sistema sanzionatorio che renda efficace l'applicazione di tale fonte comunitaria.

Dopo l'analisi delle norme impositive, la nostra attenzione va rivolta al complesso delle norme facilitative, tra cui l'art. 5 del regolamento, ad oggetto il Registro delle collezioni. Nel caso concreto, l'utilizzatore può trovarsi a dovere accedere alle cosiddette "collezioni", cioè *un insieme, di proprietà pubblica o privata, di campioni di risorse genetiche e delle relative informazioni che viene raccolto e conservato*. Infatti, le collezioni di risorse possono essere iscritte in un apposito Registro, istituito ai sensi dell'art. 5, reg. ABS, tenuto presso la Commissione Europea e consultabile online. In tale registro, possono essere inserite anche le collezioni di privati, purché soddisfino determinati requisiti, tra cui la conformità alle disposizioni legislative in materia di accesso e l'applicazione di procedure standardizzate per lo scambio di campioni genetici. Nell'accesso a collezioni registrate l'utilizzatore è facilitato, in quanto non ha necessità di reperire le informazioni di cui all'art. 4 del regolamento ABS, quindi l'obbligo di *due diligence* incombe sul proprietario della collezione, che deve comunicare i riferimenti della stessa. Se l'accesso ad una collezione, o ad una parte di essa, debba essere svolto per finalità diverse rispetto a quelle cui è preposto, l'utilizzatore potrà richiedere un nuovo PIC e un nuovo MAT al Paese fornitore, ove necessario.

Tra le norme facilitative, va annoverato l'art. 8, che detta la disciplina per il riconoscimento della miglior prassi a favore di un utilizzatore o ad un'associazione di utilizzatori. Sul punto, è doveroso specificare che il regolamento permette di inoltrare alla Commissione Europea una richiesta per il riconoscimento della procedura di accesso come "*best practices*", ossia come miglior prassi, facilitando la conformità dell'attività svolta alla normativa vigente.

Per l'effettiva concretizzazione degli obiettivi di cui al regolamento ABS, la Commissione Europea ha adottato un successivo reg. di esecuzione UE n. 2015/2866 in data 13 ottobre 2015, che contiene le norme di dettaglio riferite all'iscrizione di una risorse genetica nel Registro delle Collezioni, alla

redazione della dichiarazione di *due diligence* e alla domanda di miglior prassi.

Al fine di armonizzare le singole discipline nazionali, la concreta applicazione del regolamento ABS è garantita dall'art. 6, che richiede un forte grado di cooperazione da parte degli Stati, mediante la designazione delle Autorità nazionali competenti e responsabili e l'individuazione dei punti d'accesso. In pratica, il quadro sovranazionale impone l'obbligo, in capo alle Parti, di comunicare alla Commissione Europea l'elenco delle autorità responsabili dell'applicazione del suddetto regolamento e dei punti d'accesso, che collaborano con il Segretariato previsto dalla CBD. I nominativi indicati dagli Stati sono consultabili online, per permettere agli utilizzatori di verificare quali siano gli enti coinvolti nell'accesso alle risorse genetiche.

In questa sede, dopo avere illustrato la disciplina generale, è opportuno valutare come i singoli Stati abbiano regolato la materia della biodiversità dopo l'entrata in vigore del Protocollo di Nagoya.

2. La Grecia non ha ratificato il Protocollo di Nagoya, e non prevede una disciplina organica in materia ambientale. Sul sito della CBD⁽⁷⁾, nella sezione relativa alla Grecia, emerge che quest'ultima non abbia nemmeno individuato i *National Focal Points* competenti in relazione al Protocollo e al regolamento ABS.

Secondo la disciplina costituzionale, la Grecia è un esempio di Repubblica parlamentare, basata su una struttura di amministrazione decentrata. Ai sensi degli artt. 101⁽⁸⁾ e seguenti della Costituzione greca del 1975, agli orga-

⁽⁷⁾ *Cbd.int/countries*.

⁽⁸⁾ Art. 101. – 1) L'Amministrazione dello Stato è organizzata sulla base del criterio del decentramento. 2) La suddivisione amministrativa del Paese è attuata in considerazione delle condizioni geoeconomiche, sociali e dei trasporti. 3) Gli organi statali regionali hanno una competenza generale di decisione sugli affari della loro circoscrizione. I Servizi centrali, al di fuori delle competenze speciali che sono loro riservate, danno le direttive generali, assicurando un coordinamento degli organi regionali ed esercitando su di essi un controllo nei termini indicati dalla legge.

Art. 102. – 1) La gestione degli affari locali è di competenza degli organi delle collettività locali, di cui le Municipalità e i Comuni costituiscono il primo grado. Gli altri enti dell'amministrazione locale saranno determinati dalla legge. 2) Le collettività locali godono

ni statali sono affidate competenze generali e funzioni di coordinamento tra gli organi regionali, ma le collettività locali godono di una propria struttura e autonomia, nel rispetto delle funzioni assegnate alle amministrazioni centrali. Dalla lettura di tali norme, si evince chiaramente che la primazia dello Stato debba coordinarsi con la centralità delle comunità locali.

In assenza di una normativa specifica in materia, si può supporre che nel caso di accesso a risorse genetiche situate presso luoghi di competenza di una comunità locale greca, quest'ultima avrà una rilevante voce in capitolo, per rendere lecito e conforme l'accesso effettuato dall'utilizzatore esterno.

Dopo la seduta del 25 gennaio 2018⁽⁹⁾, ai sensi dell'art. 258 TFUE, la Commissione europea ha deciso di inviare una lettera di costituzione in mora a nove Stati membri, tra cui la Grecia, per mancata designazione delle autorità competenti e responsabili dell'applicazione del reg. n. 511/2014. Come specificato, se lo Stato non risponde con argomentazioni motivate a tale lettera entro due mesi, la Commissione potrà formulare un parere motivato e successivamente dare un termine per l'adempimento. Nel caso in oggetto, alla seduta dell'8 marzo 2018⁽¹⁰⁾, è emerso che la Grecia non abbia

di autonomia amministrativa. Le loro autorità sono elette a suffragio universale e segreto. 3) Una legge può prevedere la creazione, obbligatoria o facoltativa, di censure di collettività locali in vista della realizzazione di lavori o della prestazione di servizi. Tali consorzi sono amministrati da Consigli composti da rappresentanti eletti, designati, da ciascuna delle Municipalità o da ciascuno dei Comuni proporzionalmente alla loro popolazione. 4) Una legge può prevedere la partecipazione all'amministrazione delle collettività locali di secondo grado di alcuni rappresentanti eletti dalle organizzazioni professionali, scientifiche e culturali e di alcuni rappresentati dell'Amministrazione statale; ma il loro numero non può in alcun caso superare il terzo del totale dei membri. 5) Lo Stato esercita una tutela sulle collettività locali; esso non deve ostacolare l'iniziativa e la libertà d'azione di tali collettività. Le sanzioni disciplinari di sospensione e di revoca degli organi eletti delle amministrazioni locali, eccettuati i casi di decadenza sopravvenuta *opeiuris*, possono essere pronunciate solo previo parere conforme di un Consiglio composto in maggioranza da giudici ordinari. 6) Lo Stato vigila perché siano assicurate alle collettività locali le risorse per l'assolvimento dei loro compiti. La legge regola le modalità per il trasferimento agli enti summenzionati del ricavato delle imposte e delle tasse che sono previste in loro favore e che sono percepite dallo Stato, come pure le modalità della ripartizione di tale reddito tra gli enti medesimi.

⁽⁹⁾ In *europa.eu/rapid*.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*

risposto in alcun modo alla lettera di costituzione in mora, quindi non si è adoperata per favorire l'esecuzione del regolamento ABS. Alla luce di ciò, la Commissione Europea ha poi inviato un parere motivato, a cui la Grecia deve rispondere entro due mesi, al fine di scongiurare il ricorso per inadempimento innanzi alla Corte di Giustizia dell'UE.

Oltre a tali episodi, lo Stato greco si è mostrato da tempo inadempiente con riferimento alla materia dell'ambiente e della biodiversità; già dal 2002 la Commissione Europea intraprese due procedure di infrazione contro tale Stato per mancato adeguamento alla *direttiva "Habitat"* (dir. 92/43 CEE) e alla *direttiva "Uccelli Selvatici"* (dir. 79/409 CEE). Inoltre, con sentenza n. 504/2014⁽¹¹⁾, la Corte di Giustizia dell'UE ha condannato la Grecia per violazione degli obblighi comunitari derivanti dalla direttiva "Habitat", in relazione alla mancata tutela della tartaruga marina *Caretta caretta* nel sito di interesse comunitario delle dune di Kyparissia, sulla costa occidentale del Peloponneso. La direttiva Habitat è una fonte comunitaria di rilevanti importanza in materia di conservazione della biodiversità, perché richiede l'individuazione di habitat e di specie animali e vegetali da proteggere, secondo gli allegati I e II della direttiva stessa. È il dettato di questa fonte a richiedere la collaborazione degli Stati membri con la previsione di SIC (Siti di interesse comunitario), cioè di aree con un elevato grado di tutela.

Nel caso della Grecia, è chiaro che si tratta di una situazione di inadempimento generale degli obblighi comunitari, cui non è possibile rimediare mediante l'applicazione della normativa nazionale, in quanto questa non risulta organica e non prevede strumenti di tutela idonei a favorire l'accesso da parte degli utilizzatori.

3. L'Italia è uno degli Stati che non ha ratificato il Protocollo di Nagoya e non ha individuato i *National Focal Points* competenti per il Protocollo, indicati nel sito della CBD⁽¹²⁾, rimanendo quindi inadempiente rispetto all'indicazione delle autorità nazionali competenti per il regolamento ABS.

⁽¹¹⁾ In ambientediritto.it/home/giurisprudenza.

⁽¹²⁾ In cbd.int/countries.

Ai sensi dell'art. 117, 1° comma, lett. *s*), Cost.⁽¹³⁾, l'ambiente è considerato come valore costituzionalmente protetto, e la tutela dell'ambiente è intesa come *materia di competenza esclusiva statale*, introdotta dalla l. cost. n. 3/2001. Alla luce della recente giurisprudenza nazionale, lo Stato fissa i principi generali inderogabili, mentre le Regioni possono legiferare nelle materie connesse, nel rispetto dei suddetti principi e prevedendo livelli di tutela identici o più elevati. La concezione unitaria del concetto di "ambiente" si affianca alla previsione di materie collegate a questa, di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, come il "governo del territorio" e la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" (art. 117, comma 2, Cost.). Nel definire la portata dell'ambiente, come materia e non più come valore, la Consulta è intervenuta numerose volte, ma in questa sede è necessario ricordare la sentenza n. 61/2009, con cui la Corte Costituzionale chiarisce che le Regioni possono legiferare in modo concorrente in altre materie di

⁽¹³⁾ «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. / Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *a*) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; *b*) immigrazione; *c*) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; *d*) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; *e*) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; *f*) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; *g*) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; *h*) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; *i*) cittadinanza, stato civile e anagrafi; *l*) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; *m*) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; *n*) norme generali sull'istruzione; *o*) previdenza sociale; *p*) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; *q*) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; *r*) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; *s*) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.»

loro competenza, nel pieno rispetto dei limiti fissati dallo Stato⁽¹⁴⁾.

Sul punto, la disciplina prevista dal Protocollo sancisce il diritto di sovranità dei singoli Stati a legiferare in materia di accesso alle risorse genetiche⁽¹⁵⁾, ma impone di «*garantire che alle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche detenute dalle comunità autoctone e locali venga dato accesso con il consenso informato preventivo o con l'approvazione e la partecipazione di queste comunità autoctone e locali, e che siano state stabilite modalità convenute di comune accordo*», quindi si richiede un'effettiva partecipazione collaborativa delle comunità locali interessate dall'accesso e dall'utilizzazione di risorse genetiche.

⁽¹⁴⁾ Con la sentenza n. 61/2009, la Corte costituzionale ha sostenuto che: «Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 62, 104 e 105 del 2009). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine, non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione. Inoltre è da rilevare che la dizione ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce "standard minimi di tutela" va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela adeguata non ridicibile dell'ambiente». Tale impostazione è stata di nuovo posta in dubbio nella sentenza n. 62/2008, rimasta peraltro isolata, per la quale «la competenza statale nella materia ambientale si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis*, sentenza n. 407 del 2002)».

⁽¹⁵⁾ L'art. 6 del Protocollo di Nagoya statuisce che: «1. Nell'esercizio dei diritti di sovranità sulle risorse naturali, conformemente alle prescrizioni legislative o regolamentari nazionali relative all'accesso e alla ripartizione dei benefici, l'accesso alle risorse genetiche ai fini della loro utilizzazione è subordinato al consenso informato preventivo della parte che mette a disposizione tali risorse, vale a dire del paese di origine delle risorse stesse oppure di una parte che ha acquisito le risorse genetiche conformemente alla convenzione, a meno che tale parte non abbia deciso altrimenti. / 2. In accordo con la legislazione nazionale, ciascuna delle parti è tenuta ad adottare opportune misure allo scopo di garantire che venga ottenuto il consenso informato preventivo, oppure l'approvazione e la partecipazione delle comunità autoctone e locali in merito all'accesso alle risorse genetiche, nei casi in cui queste detengano il diritto a concedere l'accesso a tali risorse».

In primis, lo Stato italiano ha introdotto un sistema normativo organico in materia ambientale, adottando il d.lgs. n. 152/2006, denominato *Codice dell'ambiente*. Questo provvedimento legislativo si pone come risultato del recepimento della direttiva europea del 2004, in forza della quale si richiede che «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale» (art. 3-ter).

Secondo i principi appena indicati, la legislazione nazionale fissa le condizioni minime di tutela, e al contempo le Regioni e gli altri enti locali possono esercitare le funzioni di loro competenza, più vicine alla collettività, in un'ottica di cooperazione tra i vari livelli di amministrazione, per la piena attuazione del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 3-*quinqies*.

Un ruolo decisivo nell'ambito della tutela della biodiversità è svolto dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)⁽¹⁶⁾, introdotto con l. n. 133/2008, di conversione del d.l. n. 112/2008, che rappresenta un ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla sorveglianza del Ministero dell'Ambiente. L'ente in questione svolge numerose attività⁽¹⁷⁾ di carattere scientifico, tra cui la conduzione di monitoraggi della biodiversità, la valutazione dell'impatto ambientale, l'implementazione della normativa comunitaria in materia ambientale, il supporto al Ministero dell'Ambiente per gli impegni assunti a seguito delle varie convenzioni e protocolli sovranazionali, tra cui il Protocollo di Nagoya. In questa sede, va ricordato che il periodico bimestrale in materia ambientale "IdeAmbiente"⁽¹⁸⁾, dal 2004, pubblica interessanti articoli ad oggetto la biodiversità e le attività svolte dall'ISPRA, che costituisce l'ente

⁽¹⁶⁾ In *isprambiente.gov.it*.

⁽¹⁷⁾ *Ibid.*

⁽¹⁸⁾ *Ibid.*

cardine in grado di realizzare le finalità di conservazione della biodiversità poste dalla dimensione comunitaria.

Nel 2010, il Ministero dell'ambiente ha istituito, con d.m. 5 marzo 2010, il Comitato Nazionale per la Biodiversità, il cui ruolo principale è quello di attuare la Strategia Nazionale per la biodiversità nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni.

Con l'intesa raggiunta nella seduta del 7 ottobre 2010 dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, l'Italia si è dotata della *Strategia Nazionale per la Biodiversità* (SNB)⁽¹⁹⁾, relativa al periodo 2011-2020, ottenuta grazie agli impegni assunti con la legge di ratifica della CBD n. 124/1994. Per l'attuazione degli obiettivi della Strategia europea per la biodiversità, tra cui quello di fermare la perdita della stessa entro il 2020, il nostro Paese si impegna a redigere un documento programmatico di analisi valutativa, secondo cui le Regioni e le Province autonome hanno un ruolo centrale nello svolgimento di competenze mirate alla gestione e alla conservazione della natura, in conformità a quanto dettato dal Titolo V della Costituzione. La stessa Strategia sostiene che *«nel nostro Paese un'adeguata attuazione dei principi generali della CBD ed in particolare dell'art.6 dovrà necessariamente avvenire attraverso una leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome (P.A.) di Trento e Bolzano in relazione alle specifiche competenze loro attribuite nei diversi ambiti tematici, attraverso la programmazione e la gestione delle attività nei principali settori che incidono sulla conservazione della natura.»*. Nella Strategia nazionale, si afferma che *«la biodiversità e i servizi ecosistemici, nostro capitale naturale, sono conservati, valutati e, per quanto possibile, ripristinati, per il loro valore intrinseco e perché possano continuare a sostenere in modo durevole la prosperità economica e il benessere umano nonostante i profondi cambiamenti in atto a livello globale e locale»*, per cui sono previste tre aree tematiche denominate “*biodiversità e servizi ecosistemici*”, “*biodiversità e cambiamenti climatici*”, “*biodiversità e politiche economiche*”, per ognuna delle quali è previsto uno specifico obiettivo strategico⁽²⁰⁾ da perseguire. Inoltre, la Strategia richiede che la realizzazione di tali

⁽¹⁹⁾ In *minambiente.it*.

⁽²⁰⁾ I tre obiettivi strategici sono: «Entro il 2020 garantire la conservazione della biodi-

obiettivi debba avvenire nell'ambito di specifiche aree di lavoro, di seguito indicate: "aree protette", "specie habitat e paesaggio", "risorse genetiche", "agricoltura", "foreste", "acque interne", "ambiente marino", "infrastrutture e trasporti", "aree urbane", "salute", "energia", "turismo", "ricerca e innovazione", "educazione, informazione, comunicazione e partecipazione", "l'Italia e la biodiversità nel mondo". All'interno delle singole aree di lavoro, sono previste priorità da soddisfare, interventi da realizzare e minacce da eliminare per la tutela della biodiversità. Inoltre, è opportuno specificare che in ogni area di lavoro la Strategia riassume gli strumenti di tutela introdotti a livello nazionale e sovranazionale, che permettono di verificare quali siano le normative di riferimento nei singoli settori.

Il decreto n. 143/2011 del Ministro dell'Ambiente e Tutela Territorio e del Mare ha istituito gli organismi di funzionamento della Strategia: il *Comitato Paritetico della Biodiversità*⁽²¹⁾ (a supporto della Conferenza Stato-Regioni, composto dai rappresentanti delle amministrazioni centrali e regionali), l'*Osservatorio Nazionale per la Biodiversità*⁽²²⁾ (presieduto dal Ministro dell'Ambiente e composto dai rappresentanti degli Osservatori Regionali e dalle associa-

versità, intesa come la varietà degli organismi viventi, la loro variabilità genetica ed i complessi ecologici di cui fanno parte, ed assicurare la salvaguardia e il ripristino dei servizi ecosistemici al fine di garantirne il ruolo chiave per la vita sulla Terra e per il benessere umano», «Entro il 2020 ridurre sostanzialmente nel territorio nazionale l'impatto dei cambiamenti climatici sulla biodiversità, definendo le opportune misure di adattamento alle modificazioni indotte e di mitigazione dei loro effetti ed aumentando la resilienza degli ecosistemi naturali e seminaturali» e «Entro il 2020 integrare la conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore, anche quale opportunità di nuova occupazione e sviluppo sociale, rafforzando la comprensione dei benefici dei servizi ecosistemici da essa derivanti e la consapevolezza dei costi della loro perdita».

⁽²¹⁾ Art. 1, d.m. n. 143/2011: «È istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela de Territorio e del Mare il Comitato Paritetico della Biodiversità per istruire, approfondire e razionalizzare le iniziative, gli atti e i provvedimenti da sottoporre al vaglio della Conferenza Stato-Regioni, individuata quale sede di decisione politica per quanto attiene all'attuazione e all'aggiornamento la Strategia nazionale per la biodiversità».

⁽²²⁾ Art. 3, d.m. n. 143/2011: «È istituito l'Osservatorio Nazionale per la biodiversità con il compito di fornire supporto tecnico scientifico multidisciplinare al Comitato Paritetico e al Comitato ristretto di cui ai precedenti art. 1 e 2.».

zioni accademiche e scientifiche e dall'ISPRA), il *Tavolo di Consultazione*⁽²³⁾ (coinvolge il Comitato Paritetico e i rappresentanti delle associazioni economiche, produttive e ambientaliste).

Nel 2010, un protocollo d'intesa della Conferenza permanente Stato-Regioni ha approvato la SNB, quindi dal 2011 le Regioni si sono dotate di *Osservatori Regionali per la biodiversità*, che svolgono un ruolo decisivo di coordinamento tra le varie istituzioni. Ad esempio, con delibera della Giunta regionale n. 1431 del 12 ottobre 2009, l'Umbria si è dotata di un Osservatorio regionale permanente per la Biodiversità⁽²⁴⁾, con sede a Trevi, che rappresenta il punto di contatto tra la Regione e il MATTM, con compiti di supporto e monitoraggio per la corretta realizzazione degli obiettivi fissati dai progetti europei e nazionali, in ambito di biodiversità. Altre Regioni hanno istituito l'Osservatorio Regionale per la biodiversità, come la Toscana⁽²⁵⁾, che con l.r. n. 30/2015 ha introdotto tale ente con particolari finalità di tutela della biodiversità marina, la Calabria⁽²⁶⁾, il cui Osservatorio ha importanti compiti con riferimento al Parco Nazionale dell'Aspromonte, e la Lombardia⁽²⁷⁾.

Enti fondamentali di riferimento a livello centrale in materia di tutela della biodiversità sono il Ministero dell'Ambiente (abbreviato in MATTM, regolato dalla l. n. 349/1986) e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (introdotto dal d.lgs. n. 143/1997). L'art. 8 della l. n. 349/1986 dispone che «*Per l'esercizio delle funzioni previste dalla presente legge il Ministro dell'ambiente si avvale dei servizi tecnici dello Stato previa intesa con i Ministri competenti, e di quelli delle unità sanitarie locali previa intesa con la regione, nonché della collaborazione*

⁽²³⁾ Art. 4, d.m. n. 143/2011: «1. Per permettere il confronto con i portatori d'interesse da parte del Comitato paritetico è altresì istituito il Tavolo di consultazione con: – i rappresentanti delle Associazioni di categoria del Consiglio Economico e Sociale per le Politiche Ambientali (CESPA); – i rappresentanti delle Associazioni ambientaliste del Consiglio Nazionale per l'Ambiente. / 2. Il Tavolo di consultazione viene convocato dal Comitato ristretto di cui all'articolo 2 ogni qualvolta si renda necessario un confronto specifico sulle tematiche affrontate nelle aree di lavoro della Strategia Nazionale per la biodiversità.».

⁽²⁴⁾ In fondazionevillafabri.org/osservatorio.

⁽²⁵⁾ In regione.toscana.it/-/osservatorio-toscano-per-la-biodiversita.

⁽²⁶⁾ In parcoaspromonte.gov.it/osservatorio-regionale-per-la-biodiversita.

⁽²⁷⁾ In biodiversita.lombardia.it/old.

degli istituti superiori, degli organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici specializzati operanti a livello nazionale e degli istituti e dei dipartimenti universitari con i quali può stipulare apposite convenzioni.». Nell'art. 2, d.lgs. n. 143/1997, si affida al Ministro delle Politiche agricole il compito di «*salvaguardia e tutela delle biodiversità vegetali e animali, dei rispettivi patrimoni genetici*».

A seguito della seduta del 25 gennaio 2018, la Commissione Europea ha disposto una lettera di costituzione in mora nei confronti di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, esortandoli ad attuare le norme in materia di utilizzo delle risorse genetiche. La Commissione sostiene che nove Stati membri non abbiano, a quella data, designato le autorità competenti responsabili dell'applicazione del reg. n. 511/2014. La finalità del regolamento consiste nell'armonizzare la previsione e l'esecuzione delle normative nazionali con i principi generali comunitari nell'ambito della disciplina delle risorse genetiche.

Dal 1° febbraio 2018 è stata avviata una procedura di infrazione *ex art.* 258 TFUE, rubricata al n. 2017/2172⁽²⁸⁾, per violazione degli obblighi di cui al regolamento ABS, assegnata alla Commissione permanente per le Politiche dell'Unione Europea e per il Territorio e ambiente. Dall'«*Elenco delle procedure giurisdizionale e di precontenzioso con l'Unione Europea*», aggiornato al 31 marzo 2018, lo Stato italiano è stato messo in mora ai sensi dell'art. 258 TFUE per violazione del diritto UE, non avendo indicato le autorità come richiesto dal regolamento ABS. Visto che successivamente la Commissione europea non ha emesso alcun parere motivato nei confronti dell'Italia, si può supporre che quest'ultima abbia riportato osservazioni motivate, come risposta alla lettera di costituzione in mora ricevuta.

Durante la seduta del 20 settembre 2018, la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere favorevole allo schema di decreto del Ministro Dell'Ambiente recante la designazione delle autorità competenti e responsabili dell'applicazione del reg. n. 511/2014⁽²⁹⁾.

In conformità con i principi costituzionali e internazionali, la legislazione statale non ha indicato i *National Focal points*, però ha disposto la creazione

⁽²⁸⁾ In *senato.it/leg*.

⁽²⁹⁾ In *statoregioni.it*.

di Osservatori Regionali coordinati da un Osservatorio a livello nazionale, tentando di introdurre un equilibrio tra competenze regionali e competenze esclusive statali.

In ragione di ciò, l'attuazione degli obblighi indicati nel Protocollo di Nagoya è stata considerata in Italia come un adempimento non conforme ai principi di proporzionalità e sussidiarietà, sanciti dal TFUE e dal diritto interno, come specificato dalla Commissione permanente in materia ambientale nel 2012. Infatti, la suddetta Commissione ha stabilito che nella realtà italiana, la numerosità e la varietà di specie animali e vegetali e la difficoltà di individuare i soggetti responsabili della contrattazione rende l'operazione di ratifica ancora più complessa.

Nel dettaglio, per favorire la collaborazione tra lo Stato e le comunità locali, sono stati elaborati programmi interni regionali o interregionali, ad oggetto l'individuazione e la valorizzazione delle risorze genetiche autoctone che richiedono un particolare livello di tutela. I singoli sistemi di tutela regionali hanno introdotto misure di tutela e conservazione quali l'istituzione di registri regionali, in cui sono annotate le singole specie animali o vegetali, e l'individuazione dei coltivatori "custodi" di particolari specie. Le iniziative specificate derivano dalla promozione di politiche ambientali mirate alla cooperazione tra ambiti regionali.

Ad esempio, in Umbria la l.r. n. 12/2015, in sostituzione della precedente l.r. n. 25/2001, ha istituito un Registro regionale⁽³⁰⁾, per censire le risorse genetiche autoctone di interesse agrario per la Regione stessa, consultabile online. Al fine di riportare una determinata specie o varietà nel registro, è necessario che questa rispetti alcuni specifici requisiti, quali l'esistenza di una specie scomparsa dalla regione e conservata presso altro soggetto, per cui è necessaria la reintroduzione nel territorio regionale. La legge regionale prevede che la domanda di iscrizione al suddetto Registro, insieme ad una relazione con contenuto tecnico e scientifico, debba essere presentata al Comitato Tecnico Scientifico, come organo introdotto dal d.g.r. n. 796/2017, che cura la procedura di iscrizione e cancellazione al suddetto Registro.

⁽³⁰⁾ In *biodiversita.umbria.parco3a.org*.

Nel dettaglio, il Registro Regionale include sia la sezione vegetale che la sezione animale, e ad oggi comprende l'iscrizione di quarantasette risorse, di cui undici varietà erbacee, trenta varietà erboree e sei razze animali (consultabili al link *biodiversita.umbria.parco3a.org*).

È chiaro che nella dimensione italiana, sebbene si verifichi un caso di inadempimento rispetto all'attuazione del regolamento ABS, vi è una forte coesione tra gli organi centrali e locali nel definire il quadro delle rispettive competenze, coesione richiesta dalla Costituzione e dal principio di sussidiarietà.

4. La Spagna ha ratificato il Protocollo di Nagoya in data 12 ottobre 2014, e ha definito i *National Focal Points* competenti con riferimento al regolamento ABS⁽³¹⁾.

Il Parlamento spagnolo ha adottato la *legge 42 del 2007 del patrimonio naturale e della biodiversità*⁽³²⁾, con cui le funzioni di protezione e di tutela della biodiversità sono conferite in via principale all'amministrazione statale, rappresentata dal Ministero dell'agricoltura, alimentazione e ambiente, senza pregiudizio delle competenze delle comunità locali (art. 6). Nel dettato della citata legge, la biodiversità e il patrimonio naturale sono considerati valori con funzioni sociali rilevanti (art. 5), quindi i pubblici poteri devono aspirare alla conservazione della biodiversità, sia marina che terrestre, per il benessere della popolazione.

Nella materia ambientale, i principi cardine sono quelli di cooperazione e collaborazione interamministrativa tra le autorità statali e quelle delle comunità locali, per favorire il ruolo delle realtà locali e il coordinamento con gli organi centrali.

Di fondamentale importanza è l'istituzione della *Commissione statale per il patrimonio naturale e per la biodiversità*, come organo consultivo e di cooperazione tra lo Stato e le comunità autonome. I compiti assegnati alla Commissione richiedono l'intervento di un altro organo, il *Consiglio statale per il patrimonio*

⁽³¹⁾ In *cbd.int/countries*.

⁽³²⁾ In *boe.es*.

naturale e la biodiversità, che permette la partecipazione pubblica nell'ambito della conservazione del patrimonio naturale ed informa le comunità locali sui progetti da intraprendere, secondo quanto previsto dall'art. 8. Per facilitare l'adesione delle realtà locali, il Consiglio si rapporta con le singole comunità, i rappresentanti degli enti locali e le associazioni maggiormente rappresentative.

L'art. 9 della legge statale impone la redazione di un documento periodico, *l'inventario spagnolo del patrimonio naturale e della biodiversità*, il cui contenuto va redatto sentendo le comunità locali, e si distingue in numerosi libri (tra cui l'inventario delle specie esotiche, delle specie naturali protette, della caccia e della pesca, dei parchi zoologici, delle specie terrestri, degli habitat e delle specie marine). Nell'inventario spagnolo sono presenti una serie di indicatori, in grado di riassumere le decisioni da intraprendere e i risultati raggiunti nell'ambito dei vari aspetti della biodiversità.

Il Ministero dell'agricoltura e ambiente redige, d'intesa con altri Ministri, il *Piano strategico del patrimonio naturale e della biodiversità*, che, ai sensi dell'art. 12, contiene l'evoluzione del patrimonio naturale e della geodiversità, oltre agli obiettivi qualitativi e quantitativi relativi al suo periodo di vigenza.

Al fine di introdurre un corretto impianto normativo, gli art. 79 ss. della medesima legge disciplinano il sistema sanzionatorio e le forme di responsabilità ravvisabili nel caso di violazioni in materia di biodiversità, creando così ipotesi di responsabilità sia penale che amministrativa. La chiarezza del dettato legislativo introduce un elenco di condotte punibili a titolo di infrazioni amministrative. È evidente come la Spagna si sia perfettamente adeguata alle richieste della legislazione comunitaria, prevedendo una specifica ipotesi di infrazione collegata alla violazione de Protocollo di Nagoya, specificata dall'art. 80, 1° comma, lett. V), come «*Uso delle risorse genetiche o delle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche senza aver adempiuto agli obblighi stabiliti dal regolamento (UE) 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo alle misure di conformità da parte degli utenti del protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dal loro uso nell'Unione, menzionati negli articoli 72 e 74 della presente legge*». Inoltre, l'art. 81, 3° comma, prevede che qualora si verifichi la violazione dell'obbligo di *due diligence* di cui al regolamento ABS, si può procedere alla

sospensione immediata dell'utilizzazione della risorsa genetica, nonché alla confisca della risorsa ottenuta illegalmente. Nel caso di violazioni relative all'accesso alle risorse genetiche, le Amministrazioni statali o locali dovranno applicare le sanzioni secondo le rispettive competenze.

5. La Francia ha ratificato il protocollo di Nagoya il 29 novembre 2016 e ha individuato con esattezza i *National Focal Points* competenti in relazione al Protocollo di Nagoya e al regolamento ABS⁽³³⁾.

La legislazione nazionale si è da subito adoperata per introdurre un sistema definito di tutela dell'ambiente, con la Carta dell'ambiente del 2003, la legge *Grenelle I* n. 757/2008, e la legge *Grenelle II* n. 788/2010. La legge *Grenelle I*⁽³⁴⁾ si pone come prima legge quadro, composta da 57 articoli, a sostegno del progetto "*Grenelle de l'environnement*", lanciato nel 2007 dal Presidente Sarkozy. L'obiettivo della legge è quello di introdurre politiche pubbliche mirate allo sviluppo sostenibile e alla salvaguardia degli ecosistemi, quindi il nucleo degli artt. 23-26 di tale legge prevede specifiche finalità in relazione alla tutela della biodiversità. Il Titolo II della *Grenelle I* si occupa proprio della biodiversità, introducendo la previsione di interventi in diversi settori per tutelare gli ecosistemi. La successiva legge programmatica *Grenelle II*⁽³⁵⁾ ha invece disciplinato, per ogni settore ambientale, le azioni da intraprendere al fine di favorire l'applicazione della *Grenelle I*. Tra le novità previste dalla *Grenelle II*, il legislatore introduce sei grandi aree (edilizia e urbanistica, trasporti, biodiversità, energia e clima, salute e ambiente, governance), all'interno delle quali apportare modifiche idonee a realizzare gli obiettivi fissati dalla legge *Grenelle I*. Un processo decisivo previsto dalla *Grenelle I*, e conclusosi con la *Grenelle II*, ha visto la creazione della "*trame verte et bleu*"⁽³⁶⁾, vale a dire di una cornice di missioni da eseguire in tre scale, nazionale, regionale e locale, per la continuità ambientale ed ecologica.

⁽³³⁾ In *cbd.int/countries*.

⁽³⁴⁾ In *legifrance.gouv.fr*.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*

⁽³⁶⁾ In *trameverteetbleue.fr*.

Il più importante riferimento normativo francese nell'ambito della biodiversità è la *Loi n. 2016-1087 per la riconquista della biodiversità* dell'8 agosto 2016⁽³⁷⁾, con la quale è stato modificato il testo del “*Code de l'environnement*”, con importanti innovazioni.

Con tale fonte legislativa, la disciplina ambientale si ispira ai principi di solidarietà ecologica, di non regressione e di previsione di un regime di riparazioni in caso di pregiudizi ecologici, stabilendo che la biodiversità è affare di tutti, quindi è una finalità da tutelare nelle politiche statali.

Gli articoli 131 e seguenti del Codice ambientale francese⁽³⁸⁾, in conformità a quanto previsto dalla l. n. 1087/2016, introducono l'*Agenzia nazionale per la biodiversità*⁽³⁹⁾, come istituzione pubblica statale di natura amministrativa

⁽³⁷⁾ In *legifrance.gouv.fr*.

⁽³⁸⁾ *Ibid.*

⁽³⁹⁾ L'art. 131-8 del Codice ambientale francese afferma che viene creata un'istituzione pubblica statale di natura amministrativa denominata “Agenzia francese per la biodiversità”. L'agenzia contribuisce, per quanto riguarda gli ambienti terrestri, acquatici e marini: 1° alla conservazione, la gestione e il ripristino della biodiversità; 2° allo sviluppo di conoscenze, risorse, usi e servizi ecosistemici legati alla biodiversità; 3° alla gestione dell'acqua equilibrata e sostenibile; 4° alla lotta contro la biopirateria. L'agenzia fornisce supporto scientifico, tecnico e finanziario per lo sviluppo, l'implementazione e la valutazione delle politiche dello stato e delle autorità locali e dei loro raggruppamenti effettuati nel suo settore di competenza. Supporta e valuta le azioni di individui pubblici e privati che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi che persegue. Contribuisce al collegamento in rete delle iniziative di queste persone e allo sviluppo di settori economici della biodiversità. Supporta i settori di crescita verde e blu nel campo della biodiversità, in particolare l'ingegneria ecologica e la biomimetica. Assicura la valutazione dell'impatto dei cambiamenti climatici sulla biodiversità e il follow-up delle azioni francesi in questo settore come parte dell'agenda delle soluzioni della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, firmata a New York 9 maggio 1992. L'agenzia fornisce sostegno allo Stato per l'elaborazione della strategia nazionale per la biodiversità definita all'articolo L. 110-3, assicura il seguito della sua attuazione e iscrive la sua attività nel quadro di questa strategia e gli obiettivi definiti all'articolo L. 211-1. Promuove la coerenza di altre politiche statali che potrebbero avere effetti sulla biodiversità e sull'acqua. La sua presentazione copre tutti gli ambienti terrestri, acquatici e marini del territorio metropolitano, le comunità governate dall'articolo 73 della Costituzione, le comunità di Saint-Martin e Saint-Pierre-et-Miquelon e le Terres Territorie francesi meridionali e antartici, anche nelle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione dello Stato, nonché nelle zone appartenenti al settore marittimo pubblico o alla piattaforma

va, con l'obiettivo di conservare, gestire e tutelare la biodiversità negli ambienti terrestri, acquatici e marini. La legge citata⁽⁴⁰⁾ risulta di particolare importanza in quanto fa sì che il ruolo principale dell'Agenzia sia quello di coordinare le scelte statali con quelle delle autorità locali. Va infatti precisato che la Strategia nazionale per la biodiversità, come obiettivo posto dalla CBD, richiede un alto livello di cooperazione e coesione tra le autorità statali e le varie rappresentanze coinvolte, ossia degli enti locali e delle associazioni

continentale. Può anche effettuare azioni a Saint-Barthélemy, nelle Isole Wallis e Futuna, nella Polinesia francese, in Nuova Caledonia e nelle sue province, su richiesta di queste comunità. La scelta, l'organizzazione e l'attuazione di queste azioni sono previste da un accordo tra le parti. Il rappresentante dello Stato nella regione, il rappresentante dello Stato nel dipartimento e il prefetto marittimo garantiscono la coerenza e la complementarità delle azioni dell'agenzia con quelle condotte dalle amministrazioni e da altre istituzioni pubbliche della regione. Stato, in particolare per quanto riguarda le autorità locali. L'Agenzia francese per la biodiversità e gli enti locali coordinano le loro azioni in aree di interesse comune. Le regioni e l'Agenzia francese per la biodiversità possono istituire congiuntamente delegazioni territoriali, note come agenzie regionali per la biodiversità, a cui possono essere associati in particolare i dipartimenti, in particolare per quanto riguarda la loro competenza in aree naturali sensibili. Queste delegazioni esercitano tutte o parte delle missioni dell'agenzia, ad eccezione delle missioni di polizia ambientale. Possono essere costituiti in enti pubblici di cooperazione ambientale citati nell'articolo L. 1431-1 del codice generale delle collettività territoriali. Nei dipartimenti e comunità d'oltremare, queste delegazioni possono essere costituite su richiesta di diverse comunità menzionate in questo articolo e quindi esercitare la giurisdizione su tutto o parte del territorio di queste comunità.

⁽⁴⁰⁾ È l'art. 8 della L. 1087/2016 a stabilire che: «Art. L. 110-3.-Al fine di garantire la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità, la strategia nazionale per la biodiversità, di cui all'articolo 6 della Convenzione sulla diversità biologica, adottata a Nairobi il 22 maggio 1992 è sviluppata da parte dello Stato, in consultazione con i rappresentanti delle autorità locali e dalle loro associazioni, attori socio-economici, comprese le PMI, e le organizzazioni di protezione ambientale, comprese le associazioni naturalisti e membri della comunità scientifica. / Le Regioni definiscono e attuano una strategia regionale per la biodiversità in considerazione della guida della strategia nazionale e sviluppati nelle stesse condizioni per il dialogo. Le autorità locali e i loro gruppi partecipano alla definizione e all'attuazione di questa strategia a livello del loro territorio. Le delegazioni territoriali dell'Agenzia francese per la biodiversità di cui all'articolo L. 131-8 di sostegno per le regioni a sviluppare la loro strategia e monitorare la sua attuazione. / Le strategie di biodiversità regionali e nazionali contribuiscono all'integrazione degli obiettivi di conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità nelle politiche pubbliche e la consistenza di questi ultimi in queste materie».

ambientaliste. Inoltre, per un effettiva realizzazione della Strategia Nazionale, le Regioni si dotano di Strategie regionali, idonee a creare le condizioni per l'attuazione della prima a livello locale.

Infatti, vengono individuate alcune autorità a livello statale e locale, come il prefetto marittimo o il rappresentante dello Stato nella regione, che devono favorire la collaborazione tra le Amministrazioni centrali e locali nelle scelte in materia ambientale. Inoltre, la legge statale permette alle Regioni francesi di dotarsi di *Agenzie regionali per la biodiversità*, come forme di delegazione territoriale che coadiuvano e supportano l'attività dell'Agenzia nazionale a livello locale. L'Agenzia Nazionale per la biodiversità, attiva dal 1° gennaio 2017, è composta da un Consiglio di amministrazione, un Consiglio scientifico, un Comitato direttivo e ha lo scopo primario di dirigere le scelte nazionali, con riferimento alle politiche ambientali.

Oltre alle Agenzie per la biodiversità a livello nazionale e regionale, il Codice dell'Ambiente francese richiede la collaborazione di altri enti, tra cui il *Comitato Nazionale per la Biodiversità*⁽⁴¹⁾, di cui agli artt. 134-1 ss., con funzioni di consultazione e di orientamento strategico rispetto alle scelte compiute dall'Agenzia Nazionale. Il ruolo del Comitato a livello nazionale viene realizzato grazie all'intervento dei *Comitati regionali per la biodiversità*, istituiti ai sensi del decr. n. 2017/370⁽⁴²⁾, in quanti questi ultimi collaborano per l'attuazione della Strategia nazionale per la biodiversità.

Dopo avere introdotto e descritto gli enti competenti e i ruoli assegnati agli stessi nella materia della biodiversità, uno spazio determinante è occupato dal sistema sanzionatorio, previsto dagli artt. 160-1 fino al 181-31, che si basa su misure di polizia amministrativa e sull'applicazione di sanzioni penali. Merita una particolare attenzione la previsione delle misure di compensazione degli attacchi alla biodiversità, così descritte dall'art. 163-1 della l. n. 1087/2016, come elemento in grado di riparare i danni alla biodiversità causati da opere o progetti.

La legislazione francese si è perfettamente adeguata agli obblighi derivan-

⁽⁴¹⁾ In *legifrance.gouv.fr*.

⁽⁴²⁾ *Ibid.*

ti dalla disciplina comunitaria, così prevedendo una struttura di istituzioni e di compiti mirati a controllare l'accesso e la tutela della biodiversità, un sistema sanzionatorio specifico nel caso di danno ambientale, e un complesso di *National Focal Points* per la corretta applicazione del regolamento ABS.

6. Nell'analisi di diritto comparato finora svolta, si evidenzia una piena contrapposizione tra gli Stati che si sono perfettamente conformati agli obblighi imposti dalla disciplina comunitaria, come la Spagna e la Francia, da subito muniti di un apparato normativo e sanzionatorio che garantisce l'applicazione del Protocollo di Nagoya e de regolamento ABS, contro gli Stati rimasti inerti rispetto alle richieste dell'UE, tra cui la Grecia e l'Italia, che continuano a versare in una condizione di inadempimento. Pare opportuno specificare che la posizione della Grecia è ben diversa da quella italiana, in quanto la prima è rimasta completamente immune alle numerose sollecitazioni delle istituzioni comunitarie, mentre lo Stato italiano ha parzialmente recepito le normative in questione ed è in fase di completo adeguamento alle fonti comunitarie in materia di accesso e utilizzo di risorse genetiche.