

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XVI
n. 13

RELAZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

RELATORE CORTIANA

SUGLI

ORGANISMI GENETICAMENTE MODIFICATI

Comunicata alla Presidenza il 14 marzo 2000

a conclusione di una procedura di esame della materia, svolta, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, nelle sedute del 15 dicembre 1999 e 19 gennaio 2000 e conclusa il 2 marzo 2000 con l'approvazione del testo della relazione

ONOREVOLI SENATORI. – La 9ª Commissione permanente del Senato, Agricoltura e produzione agroalimentare, ha svolto una serie di audizioni, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, che hanno interessato i Ministeri della sanità, dell'ambiente, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, dell'industria, commercio e artigianato, delle politiche agricole.

Le audizioni sono state tenute allo scopo di acquisire un quadro d'insieme, sia sotto il profilo delle competenze che delle iniziative e delle valutazioni, relativamente agli Organismi geneticamente modificati (OGM) e alla loro immissione nell'attività agricola, nella catena agroalimentare e complessivamente nei sistemi naturali.

La definizione di un quadro d'insieme sugli OGM e la proposta di Relazione all'Assemblea da parte della 9ª Commissione permanente si rendono necessarie in relazione a una serie di scadenze istituzionali relative agli OGM e al loro impiego in agricoltura e nella produzione agroalimentare, quali:

la definizione e la promulgazione della direttiva europea da parte del Parlamento e del Consiglio sulla "Protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche", direttiva 98/44/CE del 6 luglio 1998, e conseguente avvio delle procedure per il suo recepimento da parte del Governo e del Parlamento italiano (con l'Atto Senato 4280, di iniziativa governativa, si conferisce delega al Governo per il recepimento di tale direttiva);

la trattativa iniziata a novembre 1999 a Seattle (USA), del *Millennium Round*, il negoziato sui mercati e sul commercio mondiale che vede coinvolti i 135 Paesi membri dell'Organizzazione mondiale del commercio

(OMC), negoziati la cui durata complessiva è prevista in tre-quattro anni;

la firma da parte dei rappresentanti dell'Italia del Protocollo sulla Biosicurezza, che si è tenuto a Montreal (Canada) dal 20 al 28 febbraio del 2000, sotto l'egida dell'Organizzazione delle nazioni unite (ONU).

Il Parlamento ed il Governo hanno affrontato le problematiche relative agli OGM attraverso:

la risoluzione 7-00422 della XII Commissione permanente, Affari sociali, della Camera dei deputati del 10 marzo 1998;

gli ordini del giorno, approvati dall'Assemblea del Senato il 10 marzo 1998 e 1º marzo 2000;

l'adesione del Governo al ricorso contro la direttiva europea promosso dall'Olanda e dalla Norvegia;

l'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, del disegno di legge Atto Senato n. 4280 "Delega al Governo per il recepimento della direttiva 98/44/CE sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche" (dianzi citato), comunicato alla Presidenza del Senato il 19 ottobre 1999 e assegnato alla Commissione industria in sede referente, e alla 9ª Commissione in sede consultiva (che si è espressa in data 2 marzo 2000). A tale proposito occorre tenere presente che il 9 novembre 1999, presso la Corte dell'Unione europea in Lussemburgo, si è tenuta la prima udienza su un quesito posto dal Consiglio di Stato francese. La Corte suprema di Parigi ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea se uno Stato dell'Unione europea può opporsi, in base al principio di precauzione, alla disseminazione di un organismo geneticamente modificato

dopo che la Commissione europea l'ha autorizzata;

l'approvazione, da parte della XII Commissione permanente della Camera dei deputati, di una risoluzione che affronta anche le questioni della sicurezza alimentare, anche con riferimento ai negoziati del *Millennium Round*.

Per ciò che concerne il settore agricolo, il Governo ha partecipato attivamente alla definizione della posizione europea del Consiglio dei ministri dell'agricoltura del 27 settembre 1999 per i negoziati del *Millennium Round*.

Nella storia dell'uomo la nascita della civiltà, con tutte le strutture e le funzioni dedicate alla comunità sociale, è dovuta all'invenzione dell'agricoltura e alla conseguente eccedenza di cibo relativamente ai bisogni. Questo settore primario ha consentito i successivi sviluppi industriali, poi terziari, fino a giungere al quaternario avanzato e alla dematerializzazione nella società della comunicazione. L'innovazione scientifica e tecnologica ha consentito all'agricoltura sviluppi quantitativi impensabili e la creazione di una industria agroalimentare, ma ogni volta che l'uomo ha ecceduto nell'intensità dello sfruttamento della terra, nella riduzione della sua complessità a variabile dipendente, nelle forzature dei tempi biologici, si sono prodotti squilibri ambientali, riduzione delle specie e delle varietà, pericoli per la sicurezza alimentare.

L'Unione europea ha da tempo avvertito i rischi di questo approccio; infatti, la riforma della Politica agricola comune (PAC), nel quadro di Agenda 2000, punta decisamente sulla qualità e sulla multifunzionalità dell'agricoltura.

In natura gli incroci tra organismi viventi avvengono entro i limiti della specie, laddove l'ingegneria genetica è una tecnica innovativa che prevede l'inserimento anche di geni appartenenti ad una specie nel corredo genetico di un'altra, al fine di trasferire

le caratteristiche desiderate. Fino ad ora le ricerche e le applicazioni in questo campo sono relative all'aumento della resistenza agli erbicidi, in modo da utilizzare questi composti (aumentandone la produzione e la diffusione, con minori preoccupazioni e precauzioni per le piante coltivate), per combattere le erbe infestanti, oppure all'aumento della resistenza agli insetti (al fine di combattere quelli nocivi). Ulteriori ricerche sono finalizzate a produrre sementi che svilupperanno sementi sterili. Questo ultimo aspetto, in particolare, consente di inquadrare le ricerche e le applicazioni degli OGM all'interno di un quadro agro-industriale che prevede (a partire dalla brevettazione delle sementi), contratti con gli agricoltori che includono l'obbligo di acquistare, insieme alle sementi i cui semi derivati è vietato riseminare l'anno successivo, i composti erbicidi ed insetticidi della stessa azienda.

Un altro aspetto dell'attività delle aziende dell'industria delle biotecnologie riguarda la definizione di invenzione di geni e principi attivi, presenti negli organismi viventi animali e vegetali, riprodotti industrialmente o comunque modificati, con conseguente brevettazione e sottrazione alla libera disponibilità. Si configura così un monopolio e una privatizzazione delle conoscenze ed un rapporto di dipendenza univoca da parte degli agricoltori; ne deriva inoltre che le popolazioni che, con la loro presenza ed attività, hanno preservato patrimoni naturali contenenti geni e principi attivi brevettati, non ne dispongono più liberamente.

Il fine delle multinazionali monopolistiche della biotecnologia è quindi strettamente imprenditoriale, mentre compete a strutture pubbliche verificare la sostenibilità ambientale, sociale, e le implicazioni sulla salute dei consumatori. Infatti, non è detto che un fine imprenditorialmente legittimo, a parte l'aspetto monopolistico, corrisponda agli interessi generali, al bene comune.

Le audizioni della 9ª Commissione permanente hanno messo in luce altri problemi,

oltre a quelli relativi allo «snaturamento» di un mercato democratico, partecipato da liberi imprenditori agricoli, a partire da quelli più poveri dei Paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda la salute, se è facilmente misurabile la tossicità acuta, dovuta a piccole dosi di composti presenti negli alimenti, meno facilmente misurabili sono la tossicità sub-acuta e cronica, dovute ad accumulo di dosi, ancora più difficilmente valutabili sono i rischi biologici, di cancerogenesi, teratogenesi e mutagenesi, per la difficoltà di individuare il rapporto causa-effetto, per la dilazione di quest'ultimo nel tempo e per l'elevata specificità biologica di questi fattori di rischio.

Vi è, poi, il rischio di allergie, perché nel processo di estrazione di lecitine, emulsionanti, acidi grassi (di per sé non allergeniche), queste potrebbero portare con sé residui di proteine allergeniche. Per quanto riguarda il passaggio di resistenza agli antibiotici tra pianta transgenica e microrganismi, gli esperti incaricati dall'Unione europea hanno constatato un incremento di 1/10000 rispetto al passaggio che avviene naturalmente.

Per quanto riguarda il rischio di inquinamento biologico, la trasmissione di geni da specie a specie conferma il rischio di inquinamento di altre piante coltivate; infatti sono già sorti problemi legali tra la ditta che possiede i brevetti dei geni modificati che ha reclamato i propri diritti nei confronti dell'agricoltore confinante ed inconsapevole (ma occorre domandarsi chi viene realmente danneggiato). Si conferma quindi che l'uso frequente di un certo erbicida induce fenomeni di adattamento e comparsa di meccanismi di resistenza nelle erbe infestanti e questo vale anche per gli insetti.

È stata poi segnalata l'insufficiente chiarezza circa gli obiettivi della valutazione del rischio. Si è riscontrata l'assenza di studi preventivi dell'impatto sugli ecosistemi dei fenomeni di ibridazione tra piante transgeniche e non. È stata confermata la debolezza italiana nella ricerca, messa ancora più a ri-

schio dalla natura monopolistica delle imprese del settore che detengono i brevetti. Si è configurata la sostanziale assenza di una azione concertata tra politiche economiche, sanitarie, agro-alimentari, ambientali, della ricerca scientifica e tecnologica.

Se poi si passa a considerare alcune problematiche specifiche del settore primario, si arriva alla necessaria conclusione che per prodotti che si preoccupano di «curare la terra e l'uomo», è indispensabile utilizzare le metodologie condivise dalla medicina moderna relativamente all'efficacia dei farmaci. È noto, infatti che da tempo si è passati dall'osservazione empirica ai metodi della ricerca sperimentale, che prevedono quattro fasi di valutazione per accertare la qualità, l'affidabilità, la sicurezza e l'etica del trattamento: quindi, conoscenza del composto prescelto, controlli su eventuali effetti dannosi, quali tossicità, mutagenesi (modificazioni del patrimonio genetico), conoscenza della dose massima tollerata, degli effetti indesiderabili, del metabolismo, della eliminazione, verifica dei risultati clinici, cioè dell'efficacia clinica, consenso informato delle persone sottoposte allo studio. Se si parla della natura costitutiva della vita, la cautela metodologica ed una decisione consapevole non possono che essere le conseguenze logiche di una etica della responsabilità verso il vivente attuale e futuro: la politica pubblica è tale solo se risponde ad interessi generali, ai quali gli interessi particolari ancorché legittimi si devono adeguare. La ricerca sugli OGM apre prospettive di notevoli potenzialità nel campo medico ed alimentare, dai farmaci ai trapianti. Essa presuppone che al suo governo concorrano sia i momenti della produzione, sia le istituzioni pubbliche a garanzia degli interessi generali.

Il quadro uscito dalle audizioni dei ministeri interessati è risultato problematico, con forti sconessioni e vuoti informativi su una realtà italiana che, se presenta ritardi evidenti e una inerzia che asseconda processi

esterni, conosce anche esperienze di qualità nella ricerca.

Dalle audizioni svolte discendono alcune riflessioni e proposte che possono consentire alla politica pubblica di svolgere un ruolo attivo e responsabile.

La questione degli OGM, per quanto riguarda il settore agricolo ed agroalimentare, è fortemente intrecciata agli esiti del *Millennium Round*: le istituzioni rappresentative e di governo nazionali devono prendere decisioni affrontando una situazione in rapida evoluzione, tanto sotto l'aspetto scientifico-tecnologico, che finanziario-industriale; si rende quindi necessario lo svolgimento di un ruolo prevalente della politica pubblica al fine di non subordinare ad un ambito mondiale di negoziazione commerciale le molteplici implicazioni e funzioni dell'agricoltura e della produzione agroalimentare.

Ad esempio: se le normative ambientali e di sicurezza alimentare di singoli stati o dell'Unione europea, in sede di negoziato per la liberalizzazione del commercio, vengono considerate come barriere, possono essere rimosse o relativizzate.

Proprio gli indirizzi del mandato negoziale del Consiglio dell'Unione europea per l'agricoltura confermano «la ferma volontà di continuare a sviluppare il modello di agricoltura europeo esistente basato sulla multifunzionalità, che il Consiglio europeo ha approvato, e di agire per affermarne l'identità sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea.

L'agricoltura europea, in quanto settore economico, deve essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici. Essa deve essere capace di salvaguardare il paesaggio, mantenere lo spazio naturale e apportare un contributo essenziale alla vitalità del mondo rurale. Deve altresì rispondere alle preoccupazioni e esigenze dei consumatori in fatto di qualità e sicurezza dei prodotti alimentari, di protezione dell'ambiente e di difesa del benessere degli

animali» (Aspetti generali, punto 2). «Il Consiglio ritiene che sia necessario adottare ai prossimi negoziati in seno all'OMC una linea offensiva allo scopo, tra l'altro, di approfittare pienamente dell'espansione degli scambi a livello mondiale, preservando e sviluppando il modello d'agricoltura europeo con le sue caratteristiche multifunzionali e norme molto elevate di qualità e sicurezza, fare in modo che la liberalizzazione dei mercati si inserisca in un contesto che comporti il riconoscimento, a livello internazionale, dei vincoli imposti agli agricoltori ed ai prodotti agricoli europei e non rimetta in discussione il principio della preferenza comunitaria» (Aspetti generali, punto 5).

«Per quanto concerne la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari, l'Unione europea dovrebbe cercare soluzioni che garantiscano ai consumatori che l'Organizzazione Mondiale del Commercio non verrà utilizzata per imporre sul mercato prodotti che, dal punto di vista della sicurezza, destano legittime preoccupazioni, e che consentano all'Unione europea di stabilire il livello di protezione appropriato. Fatte salve le disposizioni relative alla procedura di risoluzione delle controversie, sarebbe utile ottenere un riconoscimento generale più chiaro del principio precauzionale. Si può inoltre venire incontro ad ulteriori preoccupazioni dei consumatori fornendo maggiori informazioni attraverso, tra l'altro, lo sviluppo dei sistemi di etichettatura» (Obiettivi dell'Unione europea nel quadro dei negoziati, punto 13).

Sono importanti, in questo senso, gli impegni del Protocollo di Montreal citato, che, stabilendo in premessa la non subordinazione dello stesso ad altri Accordi internazionali, stabilisce (articolo 2, punto 4) che il contenuto del Protocollo stesso «non deve essere interpretato come una restrizione al diritto di una Parte di adottare misure più restrittive», individuando con questo uno specifico diritto degli Stati ad adottare misure atte alla salvaguardia della biodiversità condizionate solo ad «altri obblighi secondo la

legge internazionale» e non evidentemente ad Accordi internazionali come ad esempio il *World Trade Organization* (WTO). Lo spirito evidentemente basato «sul principio di precauzione» viene richiamato in tutto il Protocollo, soprattutto nello specifico dell'applicazione ai movimenti transfrontalieri, dove in tutte le riserve sull'applicabilità (articoli 5 e 6) viene comunque riaffermato che le stesse si applicano «senza pregiudizio per qualsiasi diritto di una Parte di sottoporre tutti gli organismi geneticamente modificati ad una valutazione dei rischi prima di prendere decisioni sull'importazione»; viene sancito inoltre (articolo 8), l'obbligo per lo Stato esportatore di notificare prima dello spostamento intenzionale oltre confine di un OGM, nonché l'obbligo di assicurare l'esistenza dei requisiti legali e l'esattezza delle informazioni fornite dall'esportatore.

È altresì importante sottolineare che il Parlamento europeo, nel corso della seduta del 18 novembre 1999 ha approvato una risoluzione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente l'approccio dell'Unione europea al ciclo dei negoziati dell'OMC *Millennium Round*. Tale risoluzione riconferma e ribadisce ulteriormente alcuni importanti principi già inclusi nel mandato negoziale: in particolare nei «considerando» in premessa ribadisce l'esigenza di sviluppare ulteriormente e consolidare un commercio mondiale libero, equo e socialmente equilibrato nel quadro del sistema multilaterale degli scambi mondiali (punto D), e approva l'orientamento globale per i negoziati del *Millennium Round* sviluppato nella comunicazione della Commissione, con cui quest'ultima ha ripreso molte delle richieste formulate dal Parlamento in precedenti risoluzioni (punto L,3). La risoluzione, relativamente poi al punto dedicato al commercio di prodotti agricoli e della pesca, da un lato osserva che «le decisioni del Consiglio europeo di Berlino in merito alla riforma della politica agricola comune costituiscono la base

di negoziato con l'obiettivo di permettere all'Unione europea di garantire il modello agricolo europeo, fondato sulle piccole aziende a conduzione familiare e caratterizzato dalla polifunzionalità della produzione sostenibile di prodotti agricoli, dalla cura dell'ambiente e dalla conservazione del mondo rurale...»; dall'altro «chiede che siano introdotte nell'accordo OMC sull'agricoltura disposizioni che permettano di mantenere un sostegno permanente ai programmi incentrati sull'ambiente... e, dall'altra di sostenere la transizione verso un'agricoltura sostenibile ed ecologicamente compatibile, dotata di norme efficaci per quanto concerne il benessere degli animali (punti 6 e 10 della risoluzione). Infine, «chiede che nella revisione dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie si ponga a fondamento della politica della sicurezza alimentare il principio di precauzione, in modo che l'Unione europea possa continuare a basare la propria politica alimentare e di protezione dei consumatori e di tutela dell'ambiente su un livello di protezione elevato (punto 13 della risoluzione); nei successivi punti da 14 a 18 della risoluzione si ribadisce ulteriormente l'esigenza di dare piena attuazione al principio di precauzione, quale criterio giuridicamente vincolante, da integrare nelle regole dell'OMC, rilevando che l'etichettatura non costituisce la soluzione delle controversie sulla sicurezza alimentare ma migliora la qualità di scelta dei consumatori.

Appare evidente come i problemi evidenziati durante le audizioni della 9ª Commissione permanente sugli OGM costituiscano una contraddizione con gli intenti fissati per l'agricoltura dal Consiglio dell'Unione europea; contraddizione dovuta alla settorializzazione degli interventi e all'assenza di un riferimento unitario orientante, che potrebbe essere superata dall'azione del Comitato Nazionale per la Biosicurezza e dalla costituenda Agenzia europea per la sicurezza alimentare. Emerge altresì evidente una consapevolezza che sta portando a ricon-

siderare i presupposti della direttiva sugli OGM già approvata.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte la 9^a Commissione permanente ritiene necessario ed opportuno rappresentare all'Assemblea l'esigenza che il Governo si impegni per i seguenti obiettivi:

1) attivarsi sul piano internazionale affinché il *Millenium Round*, finalizzato alla liberalizzazione commerciale, si relazioni in modo non sovra ordinante a tutte le altre conferenze internazionali, a partire da quella sulla Biosicurezza;

2) impegnarsi sul piano internazionale affinché ogni accordo sulla liberalizzazione del commercio sia verificato per ciò che riguarda la sostenibilità ambientale, sociale e la libertà di ricerca e conoscenza;

3) promuovere, con il concorso di tutti i Ministeri interessati, un Osservatorio unico sugli OGM al fine di avere un quadro sinottico sulle ricerche, sulle sperimentazioni, sulla circolazione di sementi, animali e prodotti, e al fine di definire procedure certe di verifica e di controllo;

4) impegnarsi affinché, a partire dalla ricerca italiana, la ricerca sulle biotecnologie muti indirizzo in coerenza con la Convenzione ONU di Rio, che sulle biotecnologie afferma che la ricerca deve essere indirizzata prioritariamente allo sviluppo dell'agricoltura sostenibile, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, per migliorare la disponibilità e la distribuzione del cibo, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo dei meccanismi di cooperazione internazionale (capitolo 16); occorre passare da un indirizzo legato alla diminuzione dei costi di produzione e all'aumento della produttività ad una fase successiva che punti a sviluppare la qualità e la sostenibilità;

5) impegnarsi affinché vengano finanziati studi per la ricerca di geni della resistenza agli agenti patogeni e alle avversità abiotiche (freddo e siccità), nelle varietà tra-

dizionali o spontanee delle piante coltivate, proprie della biodiversità esistente;

6) impegnarsi affinché si definiscano modalità, tecniche e norme legali a tutela del germoplasma autoctono, frutto della selezione millenaria operata dalle agricolture di tutto il mondo; in questo caso, l'impiego delle biotecnologie di «mappatura genica» consente di individuare precocemente semi e plantule e classificare le diverse varietà con la semplice indagine sul patrimonio genetico, senza operare modificazioni dello stesso; è possibile, pertanto, arrivare ad una classificazione e ad un registro delle colture autoctone e ad una conseguente legislazione di protezione nazionale e regionale;

7) adottare, relativamente agli OGM, il principio di precauzione ed introdurre una moratoria relativa alla coltivazione e alla commercializzazione dei prodotti geneticamente modificati e di alimenti derivati, realizzati con le attuali conoscenze ed indirizzi tecnico-scientifici e non sottoposti ad una adeguata sperimentazione, proponendo con forza analoga moratoria in sede europea; e ciò alla luce della stessa direttiva europea, che prevede che uno Stato membro possa adottare misure di emergenza, se evidenze successive alla commercializzazione consentono di ipotizzare che esso costituisca un pericolo, in attesa di una revisione e definizione degli orientamenti europei, alla luce delle cause in corso presso la Corte Europea e delle conferenze internazionali in corso; una moratoria, cioè, che consenta una definizione chiara e condivisa di regole internazionali;

8) definire un sistema di etichettatura che consenta al consumatore una pluralità nelle scelte e permetta di qualificare il percorso del prodotto «dal campo al piatto» e quindi di impegnarsi affinché sia possibile la tracciabilità dell'ingrediente geneticamente modificato;

9) impegnarsi affinché siano adottate, anche per tali prodotti, le metodologie già condivise ed utilizzate dalla medicina mo-

derna relativamente all'efficacia dei farmaci, secondo canoni improntati a cautela terminologica e a decisioni consapevoli;

10) impegnarsi affinché gli incontri che le aziende biotecnologiche propongono alle scuole includano la possibilità di un contraddittorio che consenta ad insegnanti e studenti di disporre di più elementi informativi e di giudizio;

11) impegnarsi per l'incentivazione di prodotti di qualità, laddove, nell'ambito di un moderno, efficace e rigoroso controllo degli *standard* minimi qualitativi dei processi di produzione, la diversità/diversificazione legata a tradizioni territoriali è un elemento qualitativo;

12) adottare azioni positive volte alla salvaguardia e alla valorizzazione, anche nelle scuole, della diversità alimentare, alla scoperta/riscoperta dei gusti e delle tradizioni culinarie;

13) adottare azioni positive volte alla salvaguardia e alla valorizzazione della biodiversità delle piante coltivate e degli animali allevati, che vanno considerati come patrimonio collettivo;

14) adoperarsi affinché in sede europea venga stabilito senza possibilità di dubbio il divieto di brevettare invenzioni biotecnologiche che prevedano direttamente o indirettamente la manipolazione di cellule e geni umani.