

L'ingegneria genetica fra scienza e politica

Il Parlamento vota la legge sull'ingegneria genetica

23 maggio 2003

Numero 9/2

dossier politica

Il Parlamento vota la legge sull'ingegneria genetica

Considerazioni sulla legge federale sull'ingegneria genetica nel campo non umano

Arthur Einsele, Syngenta International SA, Basilea

Genesi

In Svizzera come da nessun'altra parte, la popolazione ha già avuto più volte l'occasione di pronunciarsi sull'ingegneria genetica. Il 17 maggio 1992, il popolo svizzero si è già espresso sull'articolo costituzionale 24^{novies} (oggi art. 119/120) che regola la medicina della riproduzione e l'ingegneria genetica nel campo non umano. L'articolo è stato votato a schiacciante maggioranza (74% di sì) ed è stato integrato nella Costituzione:

« L'essere umano e il suo ambiente vanno protetti dagli abusi dell'ingegneria genetica. La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico di animali, piante e altri organismi. In tale ambito tiene conto della dignità della creatura nonché della sicurezza dell'essere umano, degli animali e dell'ambiente e protegge la varietà genetica delle specie animali e vegetali. » (Art. 120 Cost.)

Questo articolo faceva seguito ai dibattiti lanciati attorno all'iniziativa detta del Beobachter. Questo testo era stato ritirato a favore di un controprogetto del Consiglio federale (Cost. art. 119/120). Era allora la prima volta che il popolo svizzero si pronunciava sull'ingegneria genetica e le imponeva limiti rigidi. Da allora, il Consiglio federale e il Parlamento hanno seguito il principio ancorato nella Costituzione «No ai divieti, sì alle regolamentazioni». In seguito a questa prima votazione, questi articoli della Costituzione federale sono stati inseriti in diverse leggi e ordinanze nell'ambito del programma IDAGEN (Gruppo di lavoro interdipartimentale in materia di «ingegneria genetica»).

Alcuni criticarono il fatto che questo articolo costituzionale non andava abbastanza lontano. Così, già un anno dopo la sua accettazione (1993), venne depositata l'iniziativa detta «per la protezione genetica». I suoi principali promotori erano il Gruppo svizzero di lavoro sull'«ingegneria genetica» (SAG) costituito come forum critico per rispondere a domande

sull'ingegneria genetica e piattaforma di discussione, d'informazione e d'azione delle sue organizzazioni affiliate e dei suoi membri individuali aventi un atteggiamento critico nei confronti dell'ingegneria genetica.

L'iniziativa detta «per la protezione genetica» aveva chiaramente lo scopo di imporre tre divieti generali concreti destinati a proteggere l'uomo e l'ambiente dai rischi inerenti questa tecnologia nel campo non umano.

Le tre principali esigenze dell'iniziativa detta «per la protezione genetica» erano le seguenti:

- > nessuna modifica genetica dell'animale
- > nessuna emissione di organismi geneticamente modificati nell'ambiente
- > nessun brevetto di animali e di piante.

A seguito di una campagna estremamente intensa, il popolo svizzero ha respinto categoricamente questa iniziativa il 7 giugno 1998 con il 66,7% di no.

Parallelamente a questa campagna di votazione, il Parlamento prendeva sul serio le critiche formulate dagli oppositori all'ingegneria genetica e lanciava, nel marzo 1997, la mozione Gen-Lex che voleva essere un controprogetto indiretto all'iniziativa detta «per la protezione genetica». Essa chiedeva al Consiglio federale di scoprire le lacune legislative, di prevenire gli abusi e infine di creare una commissione d'etica incaricata di seguire le questioni dell'ingegneria genetica nel campo non umano. Questa mozione Gen-Lex era posta sotto il segno di «controlli piuttosto che divieti». Questo motto si ispirava a risultati di inchieste precedenti nel corso delle quali il popolo svizzero si era sempre opposto a divieti, ma era favorevole ad un severo controllo garantito da regolamentazioni adeguate.

La mozione Gen-Lex, emanazione degli ambienti borghesi, ma sostenuta da tutti i gruppi politici, conteneva una tripla idea:

- > in primo luogo, colmare le lacune legislative,
- > in secondo luogo, creare la trasparenza con una chiara valutazione dei rischi e costituire una commissione d'etica,
- > ed infine assicurare il dialogo mediante la presentazione, da parte del Consiglio federale, di un rapporto annuo.

La mozione Gen-Lex, tendente ad una regolamentazione giudiziosa dell'ingegneria genetica, è stata trattata in questi ultimi due anni dalle commissioni parlamentari dell'educazione, della scienza e della cultura (CSEC) delle due Camere. I dibattiti che hanno avuto luogo sia in sede di commissione sia nel plenum hanno indotto i deputati a riesumare il passato. Si è così assistito a controversie che ricordavano i dibattiti avvenuti attorno all'iniziativa sulla protezione genetica. La situazione politica si presentava durante quei dibattiti parlamentari in modo tale che a seguito delle deliberazioni della CSEC del Consiglio Nazionale, il pacchetto assomigliava ad una pura legge contro l'ingegneria genetica.

Il paesaggio politico

Dai dibattiti politici sull'ingegneria genetica è chiaramente emerso che l'ingegneria genetica, e in particolare la sua applicazione nell'agricoltura, divideva fortemente i partiti. Soltanto i rappresentanti del PRD e del Partito liberale si sono battuti per una legge favorevole alla ricerca e all'economia e hanno cercato di diffondere il loro punto di vista.

L'UDC era divisa in due parti: quella degli industriali e degli artigiani e quella dei contadini. Circa la metà dei rappresentanti degli agricoltori, guidati dall'Unione svizzera dei contadini, hanno seguito il trattore degli avversari dell'ingegneria genetica (il cui ventaglio si estende dalle organizzazioni dei consumatori a Greenpeace) e non hanno più osato pronunciarsi a favore dell'ingegneria genetica. Per contro, il campo degli industriali dell'UDC ha saputo cogliere le opportunità che l'ingegneria genetica può offrire alla Svizzera. Il PDC era diviso in un gruppo progressista, abbastanza piccolo, e in un gruppo più ampio, fondamentalmente scettico nei confronti dell'ingegneria genetica essenzialmente per ragioni religiose. Il PS non ha mai cessato di combattere questa nuova tecnologia e si è mostrato molto ostile alla ricerca. Era sulla stessa barca dei Verdi nonché dei rappresentanti del PEV e dell'Anello degli Indipendenti, che volevano una Svizzera senza ingegneria genetica e combattevano questa nuova tecnologia nel campo dell'agricoltura.

I dibattiti parlamentari hanno portato un cambiamento di direzione politica e modificato la concezione legislativa del progetto: dall'adattamento della legge sull'ambiente alle innovazioni dell'ingegneria genetica – era il senso iniziale della mozione Gen-Lex – si è passati ad una pura legge sull'ingegneria genetica nel campo non umano. Questa svolta è avvenuta nell'ambito della commissione del Consiglio degli Stati che ha dedicato 18 sedute all'esame della legge. Il progetto legislativo è dunque stato modificato: da un atto verticale si è passati ad una proposta orizzontale. Questa concezione non presenta nessun vantaggio: si tratta piuttosto di un compromesso politico.

I punti litigiosi

Lo scopo della legge

Siccome la legge sull'ingegneria genetica deriva da quella sulla protezione dell'ambiente (LPA), il suo scopo non poteva essere ripreso direttamente dalla legge quadro. Se una legge sulla protezione dell'ambiente deve avere quale scopo dichiarato di proteggere l'ambiente, ciò non può essere l'unico scopo di una legge che concerne esclusivamente l'ingegneria genetica. La legge sull'ingegneria genetica deve precisare che si tratta inoltre di porre l'ingegneria genetica al servizio dell'uomo e dunque a suo favore. Questa disposizione ha dato luogo ad un'aspra battaglia con gli avversari dell'ingegneria genetica che volevano dal canto loro sbarrarle la strada il più a lungo possibile. La ragione ha finito per spuntarla e le due parti si sono messe d'accordo sul fatto che la legge deve sia promuovere l'ingegneria genetica sia proteggere l'uomo e il suo ambiente.

Coesistenza

Una questione importante ha continuato a ripresentarsi: le piante ottenute a partire da organismi geneticamente modificati (OGM) possono coesistere a fianco di piante tratte da colture convenzionali o biologiche nelle coltivazioni a cielo aperto destinate al commercio? I sostenitori dell'agricoltura biologica in particolare rifiutavano questa coesistenza e cercavano di fare in modo che la Svizzera fosse un esempio di paese privo di ingegneria genetica! La legge sull'ingegneria genetica prevede ormai al suo articolo 7 che la produzione di piante non modificate geneticamente debba essere protetta dalle piante geneticamente modificate al fine di garantire la libertà di scelta del consumatore. Questo articolo 7 è stato oggetto di una procedura d'eliminazione delle divergenze ed ha finito per prevalere, di modo che la procedura di conciliazione fra i due consigli ha potuto essere evitata. Infatti, questo articolo 7 è superfluo. Il consigliere federale Leuenberger si è accontentato di rispondere a coloro che

ritenevano questa disposizione superflua che le nostre leggi brulicano di formulazioni superflue. Ma a questo articolo 7 è stato aggiunto un articolo che protegge i prodotti biologici e la produzione classica. Si tratta dunque di un articolo che non concerne né la protezione dell'ambiente, né quella dell'uomo, bensì una varietà di prodotti agricoli specifici. Dal punto di vista della sistematica del diritto, tale articolo di protezione di alcuni prodotti agricoli, se trova un posto da qualche parte, dovrebbe essere competenza della legge sull'agricoltura. Esso ostacola l'utilizzazione di organismi geneticamente modificati.

Responsabilità civile

Le commissioni preparatorie hanno dedicato molto tempo a formulare una risposta alla questione della responsabilità civile in caso di danni legati all'utilizzazione di OGM. Anche qui è innegabile che gli avversari dell'ingegneria genetica che vorrebbero vedere questa tecnologia vietata in Svizzera hanno fatto di tutto per pianificare questa responsabilità civile in caso di uso industriale di questa tecnologia in modo così poco attrattivo che nessuno fa ricorso in Svizzera a questi prodotti. E' subito apparso che bisogna trattare in modo diverso le questioni della responsabilità civile, a seconda se si tratti di un'applicazione in sistemi confinati (concernenti essenzialmente prodotti del settore farmaceutico) o a pieno campo (applicazione agricola).

Questa differenza di trattamento sulle questioni della responsabilità civile è sfociata nella discriminazione di una tecnologia in un settore. E' così sorto un privilegio per gli agricoltori, nella misura in cui non è l'agricoltore, ma il produttore di piante geneticamente modificate (il produttore di sementi), che dovrebbe rispondere della cattiva applicazione di sementi senza difetti. Questa disposizione costituisce una novità nella legislazione sulla responsabilità civile. Essa risulta dalla volontà di soddisfare gli agricoltori che, manifestamente segnati dalle conseguenze della crisi dell'ESB, non vogliono dover pagare per tutti i pretesi danni che gli OGM potrebbero provocare. Nel complesso, l'articolo 27 della legge sull'ingegneria genetica relativo alla responsabilità civile non è un capolavoro; è il frutto di un compromesso politico fra agricoltori e avversari dell'ingegneria genetica da una parte e fabbricanti di sementi dall'altra.

Diritto di ricorso

Nonostante l'opposizione che si è manifestata, il diritto di ricorso delle associazioni di protezione dell'ambiente ha finito per imporsi e per essere integrato nella legge. Le

organizzazioni private di protezione dell'ambiente autorizzate a ricorrere si presentano come rappresentanti di interessi pubblici. Questa disposizione non è soltanto contestabile politicamente, ma anche problematica dal punto di vista della sistematica del diritto svizzero. Questo strumento giuridico che esiste da anni nei settori che concernono la natura, la protezione del patrimonio culturale e quella dell'ambiente non ha cessato di essere criticata. Si costata una certa tendenza ad istituire un diritto di ricorso delle associazioni come strumento di blocco. Dal momento che nel campo dell'ingegneria genetica le organizzazioni autorizzate ad esercitare il diritto di ricorso contano avversari dichiarati di ogni specie dell'ingegneria genetica, questo diritto potrebbe nuocere all'impiego e alla ricerca in Svizzera.

Moratoria

Già al momento dei dibattiti sull'iniziativa detta «per la protezione genetica», la controversia si è concentrata sui divieti generali o parziali in alcuni settori o sulle restrizioni nel tempo (una moratoria è un divieto che si estende su una certa durata) destinati ad escludere o a prevenire talune applicazioni dell'ingegneria genetica. L'elaborazione della legge sull'ingegneria genetica è stata una nuova occasione di spingere sui divieti. A seguito di dibattiti estremamente accesi nelle commissioni e nel plenum, le due Camere hanno respinto qualsiasi moratoria. Una moratoria non è necessaria in Svizzera poiché la legge sull'ingegneria genetica è una delle leggi più rigorose al mondo; essa regola l'ammissione di organismi geneticamente modificati.

Una moratoria non porterebbe nulla, né all'agricoltura, né ai consumatori. Inoltre, una moratoria equivarrebbe ad ignorare la decisione popolare del giugno 1998 sull'iniziativa detta «per la protezione genetica»; in questa occasione, il popolo aveva respinto il divieto di disseminazione. La decisione adottata dal Consiglio federale, dal Parlamento e dal popolo, che auspicava controlli severi ma si opponeva a divieti radicali, è un importante segnale per la ricerca e la politica economica in Svizzera. Una moratoria nuocerebbe alla ricerca e quindi alla piazza economica svizzera. Essa priverebbe l'agricoltura svizzera della propria libertà d'azione. Dal momento che si ignorano gli sviluppi che potrebbero aver luogo a medio termine, l'evoluzione delle importazioni o ciò che può passare attraverso le nostre frontiere, questa posizione è presa per un certo tempo.

Non ci sbarizzeremo così facilmente della questione della moratoria, anche se è respinta nella legge, poiché già durante la sessione speciale del maggio 2003, il Consiglio Nazionale

ha deciso, con un voto assai serrato (83 voti contro 78), di introdurre una moratoria concernente l'emissione deliberata a scopi commerciali di piante contenenti OGM nella legge sull'agricoltura (LAg). Bisogna sperare che il Consiglio degli Stati, cosciente del non-senso che tale istituzione nella Lagr costituisce, corregga questo tiro. La nuova iniziativa popolare « Stop OGM » tende pure a vietare per cinque anni qualsiasi utilizzo commerciale di piante geneticamente modificate.

Commento

Tutti si rallegrano che la legge sull'ingegneria genetica sia stata ultimata e accettata in votazione finale. Si tratta di un compromesso tipicamente svizzero. E' probabile che nessuno lancerà un referendum in un termine così breve come quello del mese di luglio 2003. Per l'industria, gli scogli principali che avrebbero fatto della legge sull'ingegneria genetica una legge irta di ostacoli, quali la moratoria o condizioni d'ammissione inaccettabili, hanno potuto essere eliminati; d'altra parte, gli avversari dell'ingegneria genetica sono riusciti ad integrare i loro desideri particolari nella legge al fine di proteggere le produzioni biologiche. Le nuove regole di responsabilità concernenti prodotti senza difetti rappresentano pure un inconveniente non trascurabile.

Inoltre, la nuova legge costituisce un compromesso fra l'applicazione delle scoperte scientifiche e ciò che è politicamente realizzabile. E' tuttavia stato possibile eliminare i principali meccanismi d'intralcio che gli avversari dell'ingegneria genetica volevano inserire nel progetto. I timori che si sono manifestati attorno alla emissioni incontrollate di polline o di certi effetti a lungo termine degli OGM hanno suscitato emozioni e lasciato poco spazio alle numerose informazioni e basi scientifiche sugli esperimenti importanti, buoni finora, fatti con l'applicazione commerciale degli OGM. Si è avuta la netta impressione che la politica svizzera reinventasse l'ingegneria genetica. Le esperienze positive fatte negli Stati Uniti o in Spagna sono state ignorate. Anche presso il nostro vicino del nord, nel territorio di Saxe-Anhalt, l'ingegneria genetica verde ha compiuto enormi progressi, ciò che ha suscitato la creazione di numerosi posti di lavoro; sfortunatamente, ciò non è un argomento di peso per la Svizzera.

La strategia seguita dagli avversari che vogliono una Svizzera senza ingegneria genetica non è molto propizia all'introduzione di questa nuova tecnologia. Per un paese che ha finora optato essenzialmente per la creazione di valore legato all'applicazione di nuove idee e tecnologie, questo rifiuto non lascia presagire nulla di buono per l'impiego e la ricerca in Svizzera.

Il valore di questa nuova legge sull'ingegneria genetica dipenderà dal modo con cui essa viene messa in vigore. Gli ambienti industriali sono convinti che la Svizzera disponga ora di condizioni chiare in questo campo e se ne rallegrano. Essi sostengono dunque chiaramente questa legge. Ma

quest'ultima potrebbe dar luogo ad abusi e la Svizzera rimarrebbe allora un paese in via di sviluppo in materia di ingegneria genetica verde. Abbiamo infatti recentemente fatto esperienze poco felici con la procedura d'ammissione concernente un'emissione sperimentale di grano a fini di ricerca in Svizzera, nell'ambito del Politecnico federale di Zurigo; si tratta qui di un caso nel quale sono stati posti troppi ostacoli.

Bisogna augurarsi che questa legge permetta un'applicazione responsabile dell'ingegneria genetica in Svizzera, sia per il bene della piazza economica svizzera sia per la protezione dell'uomo e del suo ambiente.