

GIUSEPPE SPOTO*

ORCID: 0000-0001-8176-7809

Luci e ombre del sistema multilaterale degli accordi internazionali sul commercio dei prodotti agricoli

1. Le regole del commercio internazionale

Le regole elaborate nell'ambito del GATT¹ (General Agreement on Tariffs and Trade) e successivamente in seno al WTO² (World Trade Orga-

* Università Roma Tre, Italia.

¹ Il GATT – General Agreement on Tariffs and Trade non nacque come un vero e proprio trattato, ma come un documento accessorio alla Carta dell'Avana, così chiamata per ricordare i negoziati della Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e l'occupazione che si tennero all'Avana dal 21 novembre 1947 al 24 marzo 1948. Nel progetto iniziale, gli stati partecipanti avrebbero dovuto costituire l'Organizzazione internazionale del Commercio (ITO – International Trade Organization) raccogliendo le istanze della precedente sessione che si era svolta a Ginevra, ma la Carta dell'Avana non venne ratificata. Tuttavia, il 30 ottobre 1947, i 23 Stati partecipanti decidevano di dare esecuzione all'Accordo Generale, accessorio al Trattato, contenente le regole generali che fino al 1994 hanno disciplinato il commercio internazionale. Il GATT del 1994 si è successivamente ricollegato alle disposizioni del GATT del 1947. Dal punto di vista del rango delle fonti, il GATT è “formalmente degradato” ad uno degli accordi della WTO. Per un approfondimento bibliografico si rinvia a: P. Borghi, *Le regole del mercato internazionale*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Milano 2011; P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova 2002; A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino 2010, p. 38.

² A. Gooch, *Da Seattle a Doha*, in I. Caracciolo, C. Forte (a cura di), *Il Commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli 2002, p. 39; A. Parenti, *La Conferenza Ministeriale di Doha e il dopo Doha*, in: L.S. Rossi (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna 2003, p. 315. Il 14 aprile 1994 veniva firmato il Trattato di Marrakech che istituiva l'Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization), raccogliendo gli sforzi dell'Uruguay Round, iniziato il 20 settembre 1986 a Punta del Este. Con il termine “round” sono

nization) hanno contribuito a definire la politica commerciale internazionale, consentendo ad ogni paese aderente di concentrarsi sulla produzione dei beni nei settori di maggiore efficienza, potendo acquisire gli altri beni attraverso gli scambi con l'estero. Tuttavia, in materia di politica agricola, il sistema delle regole del commercio internazionale ha seguito un percorso differente, beneficiando di numerose deroghe e sovvenzioni³. Ciò per ragioni assai diverse che ricomprendono la necessaria constatazione che la politica agricola non risponde solamente a finalità di tipo commerciale, ma è anche legata allo sviluppo di fattori ambientali e culturali che devono essere in qualche modo preservati. Dalla nascita del GATT, le regole del commercio globale hanno, nel loro insieme, facilitato le liberalizzazioni degli scambi internazionali delle merci e dei servizi, sulla base della generale convinzione, secondo cui l'abbattimento delle barriere commerciali corrisponda ad un generale incremento del benessere collettivo. Per il raggiungimento di questi obiettivi, il WTO, che ha raccolto l'eredità del GATT, ha contribuito alla definizione di un sistema di regole generali e di apposite eccezioni.

Qualsiasi merce che viene trasferita da un paese ad un altro è sottoposta ad una serie di controlli ed all'eventuale pagamento di dazi doganali. Di solito, l'ammontare del dazio è più elevato per le merci che sono considerate dallo Stato importatore in concorrenza con le merci prodotte a livello interno, mentre la pressione delle tariffe diventa più tenue per le merci che il paese importatore non è in grado di produrre e che sono considerate utili agli interessi nazionali. I dazi doganali possono anche svolgere la funzione di incrementare le entrate del bilancio statale, ma hanno soprattutto finalità di tipo protezionistico in relazione agli interessi e al bilanciamento dei valori considerati più importanti per l'economia degli stati.

indicati i negoziati internazionali che hanno contraddistinto l'evoluzione delle regole in materia di commercio internazionale. Vi sono stati i round di Ginevra (1947), di Ancey (1949), di Torquay (1951), di Ginevra (1956), il "Dillon" Round (1960-1961), il "Kennedy" Round (1964-1967), il Tokyo Round (1973-1979 che originariamente avrebbe dovuto chiamarsi Nixon Round, ma che fu denominato diversamente dopo lo scandalo delle dimissioni del Presidente degli Stati Uniti), l'Uruguay Round (1986-1994), nonché il Doha Round, in Qatar.

³ A. Jannarelli, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'Ambiente" 2009, n. 6, p. 375; F. Gencarelli, *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, "Rivista diritto agrario" 2009, n. 1, p. 23; E. Triggiani, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari 1989. Per quanto riguarda la nozione di sovvenzione nell'ambito del WTO si veda l'art. 1 dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (SCM) che ricomprende qualsiasi contributo finanziario elargito da organismi pubblici, direttamente sotto forma di trasferimenti di fondi, o sotto qualsiasi altra forma di sostegno al reddito o ai prezzi, in termini che richiamano il concetto di aiuto parimenti elaborato in ambito comunitario.

Il GATT e il WTO hanno cercato di diminuire la pressione dei dazi commerciali, incentivando il libero scambio attraverso i principi fondamentali della consolidazione delle tariffe, del divieto di quote nella bilancia delle importazioni e delle esportazioni, della parità tra prodotti provenienti dai diversi paesi, attraverso il c.d. “trattamento della nazione più favorita” (Most Favoured Nation) e della non discriminazione tra prodotti nazionali e stranieri⁴.

In base a tali regole, ogni paese aderente, a seguito di un round di negoziati, deposita una lista delle merci corredata dai rispettivi dazi “consolidati”. Una volta fissate le tariffe, il paese importatore non potrà applicare successivamente dazi più elevati, né in generale potrà fare ricorso a restrizioni quantitative all’importazione o esportazione dei prodotti. Senza quest’ultima previsione, la liberalizzazione delle tariffe sarebbe infatti vanificata, permettendo ad un paese di porre discrezionalmente dei limiti quantitativi alle merci da importare e determinando così delle disparità tra i diversi paesi esportatori. Il sistema introdotto evita inoltre la possibilità per un paese di mantenere elevato il prezzo di un determinato prodotto o di favorire le industrie nazionali a detrimento della concorrenza straniera, mediante limitazioni quantitative all’esportazione, salvo che lo stesso WTO consenta di applicare meccanismi derogatori.

Un altro principio fondamentale è quello della nazione più favorita, secondo cui, qualora un paese del WTO conceda ad un altro paese condizioni commerciali più vantaggiose rispetto a quelle riconosciute ad altri paesi, sarà obbligato ad estendere tali condizioni anche agli altri stati⁵.

Una volta che l’esportatore abbia pagato il corrispondente dazio doganale, dovrà essere applicato al prodotto il medesimo trattamento dei prodotti nazionali. È evidente che tale equiparazione di trattamento debba riguardare non solo prodotti che sono perfettamente identici, ma anche prodotti simili, perché dal punto di vista dei consumi potrebbero essere considerati tra di loro sostituibili e quindi concorrenti.

A tali principi generali potrebbero però essere applicate alcune eccezioni, consentendo di introdurre regimi commerciali agevolati nei confronti di

⁴ G. Schiavone, *Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano 1966.

⁵ Per i servizi valgono alcune eccezioni fissate dall’accordo GATS (General Agreement on Trade in Services – Accordo quadro per il commercio dei servizi), in quanto, a differenza delle regole di circolazione delle merci previste dal GATT, dove il principio di non discriminazione ha un’applicazione generalizzata, per i servizi tale principio vale soltanto se lo stato ha assunto impegni specifici ed entro i limiti di tali impegni. Inoltre, nel settore dei servizi, un paese può, in via eccezionale, derogare al principio della nazione più favorita, favorendo l’accesso al proprio mercato solo per alcuni stati, purché tale discriminazione sia limitata nel tempo (e più precisamente entro un periodo che non può essere superiore a dieci anni).

determinati paesi, senza dovere obbligatoriamente estendere tali specifiche deroghe anche a tutti gli altri oppure, in altre ipotesi, consentendo misure restrittive. Nella prima categoria rientrano le formazioni di unioni doganali e le zone di libero scambio, mentre nella seconda categoria rientrano le limitazioni introdotte per preservare interessi considerati di rango superiore, rispetto al principio di libertà del commercio, come ad esempio nelle ipotesi di tutela per ragioni sanitarie. Per ottenere una deroga è necessario il consenso degli altri membri del WTO che potrebbero essere più disponibili nei confronti dei paesi sottosviluppati, e meno favorevoli rispetto a situazioni derogatorie che si dimostrano vantaggiose solamente per i paesi sviluppati. Un ulteriore sistema di eccezioni concepito a vantaggio dei paesi in via di sviluppo è altresì assicurato dalle regole generalizzate delle preferenze.

Oltre alle deroghe che richiedono il consenso degli altri stati membri⁶, il WTO riconosce la possibilità unilaterale di ogni Stato di non applicare i principi generali, qualora debbano essere prese in considerazione misure restrittive ritenute necessarie per proteggere la salute, la morale pubblica, il patrimonio storico e artistico, le risorse naturali esauribili ed in generale per la sicurezza del paese, ma anche la possibilità di richiedere ed ottenere, da parte del singolo membro, misure temporanee di protezione del mercato nazionale nelle ipotesi in cui vi sia il pericolo di grave crisi per il bilancio dello stato o per l'industria nazionale. Nel primo caso, per limitare le importazioni è necessario che la richiesta sia monitorata dal Fondo monetario internazionale e nel caso di grave pericolo per l'industria nazionale, potrebbe essere disposto, che la misura restrittiva alle importazioni di determinati beni sia accompagnata dallo Stato richiedente con un regime compensativo

⁶ Deve essere precisato che nel 1994, insieme al Trattato istitutivo del WTO è stata approvata l'Intesa sulla soluzione delle controversie (DSU – Dispute Settlement Understanding) che ha previsto in caso di controversie quattro fasi: la prima fase è quella delle consultazioni tra le parti per trovare una ricomposizione amichevole; la seconda, è la fase “giudicante” di primo grado davanti ad un Panel di tre membri indipendenti; la terza fase è quella “giudicante” di secondo grado davanti all'Organo di appello, formato da sette membri indipendenti; la quarta fase è quella esecutiva. L'Intesa *Dispute Settlement Understanding* ha anche modificato la regola del consenso positivo che imponeva l'unanimità per raggiungere una decisione, applicando la regola del c.d. “consenso negativo”, per cui l'unanimità è necessaria se occorre rigettare una decisione. A. Adinolfi, *La soluzione delle controversie nell'OMC ed il contenzioso euro-statunitense*, in: G. Venturini, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano 2000, p. 155; F. Leita, *La soluzione delle controversie nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano 1998, p. 105; A. Ligustro, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova 1996; M. Di Stefano, *Soluzione delle controversie nell'OMC e diritto internazionale*, Padova 2001.

per altri beni, bilanciando le perdite degli Stati che subiscono tali misure protezionistiche con vantaggi derivanti da altre concessioni.

Il principio di consolidamento tariffario potrebbe essere derogato, introducendo specifiche misure di difesa commerciale, consentendo dazi più elevati su specifici prodotti, nelle ipotesi in cui questi ultimi siano importati in un paese, praticando prezzi molto bassi. Tali prezzi potrebbero essere il risultato di politiche commerciali aggressive da parte dei produttori, come avviene mediante il dumping⁷, ovvero di misure di sostegno erogate dai governi dei paesi (come avviene per le ipotesi di sussidi e sovvenzioni nazionali). Per contrastare il dumping, potrebbe essere consentito al paese importatore di applicare dazi più elevati, diretti a neutralizzare il vantaggio eccessivo derivante da prezzi ribassati e estremamente più competitivi, tenendo conto della differenza tra il prezzo applicato nel mercato interno e quello del paese di esportazione. Più complesse e articolate potrebbero essere invece le contromisure per neutralizzare gli effetti anticoncorrenziali provocati dalle sovvenzioni e dai sussidi dei paesi esportatori a vantaggio delle proprie imprese, perché in queste ipotesi bisognerebbe più correttamente distinguere tra misure vietate e misure legittime, considerato che non tutti gli interventi sono in effetti sempre idonei a produrre distorsioni nel mercato, come ad esempio nelle ipotesi di incentivi fiscali concessi alle imprese nazionali per ridurre le emissioni nocive per l'ambiente.

Oltre alle barriere tariffarie i traffici commerciali sono condizionati anche da barriere tecniche, infatti, per determinare la sicurezza di un prodotto, i produttori devono garantire che i metodi di produzione vengano condotti conformemente alle regole che si sono sviluppate nel corso degli anni, assicurando risultati e caratteristiche standard, considerate necessarie per commercializzare legittimamente il bene. Per evitare l'utilizzo distorto di tali standard e armonizzare i metodi di produzione e le caratteristiche richieste genericamente per considerare rispettate le presunzioni di sicurezza, sono stati sottoscritti due tipologie di accordi: l'accordo sulle barriere tecniche al commercio (TBT – Technical Barriers to Trade), relativo ai prodotti industriali, e l'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SP – Sanitary and Phytosanitary Agreement), relativo ai prodotti agricoli⁸.

⁷ A. Papisca, *Dumping e antidumping nel diritto Internazionale*, "Diritto internazionale" 1970, n. 3, p. 380; L.C. Ubertazzi, *Dumping*, in: *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. III, Torino 1982, p. 198.

⁸ Nel *Sanitary and Phytosanitary Agreement* sono indicate le regole base e gli standard che gli stati aderenti devono rispettare in materia di sicurezza alimentare, sanità animale e protezione delle piante, oltre alle disposizioni delle principali organizzazioni internazionali di riferimento come l'OIE per la Sanità Animale, la FAO per la Sicurezza degli Alimenti, l'IPPC per la sanità delle piante.

Entrambi gli accordi richiamano espressamente l'applicazione dei principi della nazione più favorita, per cui le regole e le procedure di verifica seguite per i prodotti nazionali devono essere estese anche ai prodotti di origine straniera e del principio in base al quale le regole e i controlli non devono creare più ostacoli al commercio di quanto sia strettamente richiesto per raggiungere le finalità di protezione della salute e dell'ambiente, ma si differenziano in riferimento alle disposizioni ritenute in concreto necessarie per determinare se una misura nazionale possa discostarsi dagli standard internazionali che sono molto più dettagliati nell'accordo SPS. Tale accordo ammette eccezionalmente misure nazionali superiori rispetto agli standard internazionali sulla base di prove scientifiche evidenti, ovvero se le prove scientifiche non sono sufficienti, ma vi è stata comunque una valutazione oggettiva del rischio, in base al principio di precauzione. Tuttavia, in questo caso, le misure adottate dovranno essere temporanee, in attesa di prove scientifiche più idonee.

Il commercio dei prodotti agricoli, nonostante le regole del GATT siano state fin dall'inizio applicate anche a questi ultimi, ha seguito una evoluzione normativa differente rispetto agli obiettivi di piena liberalizzazione perseguiti per il commercio dei prodotti industriali. L'Uruguay Round ha rappresentato la tappa più importante di questo discostamento della materia agricola dai principi generali del libero commercio internazionale, che ha rafforzato un sistema di protezioni basato su tariffe doganali, prevedendo una percentuale di riduzione a seconda del grado di sviluppo del paese, ma anche numerose tipologie di sovvenzioni. Le misure che però possono influenzare maggiormente il prezzo dei prodotti sono quelle legate all'esportazione, perché permettono ai produttori di un determinato paese di vendere i prodotti ad un prezzo minore o uguale a quello di mercato, quando i costi di produzione per questi ultimi non lo potrebbero consentire perché troppo alti. Tali agevolazioni, precedentemente ammesse dal GATT, sono state in generale vietate con l'Uruguay Round, fermo restando la possibilità di prevedere alcune eccezioni e negoziati specifici, nonché l'applicazione di periodi transitori e comunque la possibilità di impegni meno stringenti per i paesi più poveri.

2. L'Accordo sull'agricoltura

Tra i numerosi accordi multilaterali per scambiare merci⁹ raggiunti con il Trattato di Marrakech del 1994 vi è stato anche l'Accordo sull'agricol-

⁹ Oltre al GATT del 1994 e ai relativi Accordi di applicazione, furono conclusi: l'Accordo sull'agricoltura; l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie; l'Accordo sulle materie tessili,

tura¹⁰ che ha avuto come obiettivo fondamentale di disciplinare, mediante il ricorso a criteri di specialità, il mercato dei prodotti agricoli, risolvendo molti contrasti che in passato erano sorti a causa delle numerose lacune del GATT in materia di agricoltura. Il primo passo è stato svolto in direzione della individuazione analitica dei prodotti disciplinati dall'Accordo, mediante l'elencazione inserita nell'Allegato I, prevedendo al contempo un regime di eccezioni per alcuni prodotti, con l'avallo del Sistema doganale armonizzato.

In un secondo momento, attraverso negoziati bilaterali, venivano fissate le riduzioni dei dazi per ciascun prodotto agricolo, ed attraverso il meccanismo della clausola della nazione più favorita, estese anche a vantaggio degli altri Stati, realizzando profonde modifiche delle misure in materia di prodotti agricoli, pur mantenendo comunque in piedi un sistema di garanzie per alcuni Paesi e per alcuni prodotti soggetti ad un trattamento speciale, prevedendo la possibilità di esenzioni compensate con una maggiore apertura al mercato per prodotti considerati non strategici, nonché, all'occorrenza, applicando discipline differenziate per gli Stati più deboli.

Un altro punto nevralgico dell'Accordo, oltre al graduale dovere di riduzione del valore delle esportazioni sovvenzionate¹¹, ha riguardato il sistema dei sostegni interni, che è stato inquadrato in una prospettiva nuova, la quale, pur continuando a considerare in linea di principio, potenzialmente pericolosi e destabilizzanti per il mercato internazionale, interventi di aiuto interno, introduce esplicitamente significative e generalizzate deroghe in materia di

l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi; l'Accordo sulle regole in materia di origine; l'Accordo sugli investimenti commerciali; L'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative; L'Accordo sulle procedure in materia di licenza di importazione; L'Accordo sulle misure di salvaguardia; L'Accordo sulle ispezioni dei carichi pre-imbarco; l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS); l'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale (TRIPs); l'Intesa sugli impegni nel settore finanziario; l'Intesa sul meccanismo di riesame delle politiche commerciali; l'Intesa riguardante la soluzione delle controversie. Inoltre furono raggiunti quattro Accordi commerciali plurilaterali per specifiche merci, relativamente agli aeromobili civili, agli appalti pubblici, alle carni bovine e ai prodotti lattiero-caseari, ma questi due ultimi, nel 1997, vennero assorbiti nell'ambito dell'Accordo sull'agricoltura.

¹⁰ E. Rook Basile, A. Germanò, *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano 1998; F. De Filippis, L. Salvatici, *WTO e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun*, Roma 2003; P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech: prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano 2004; L. Costato, *L'Accordo sull'agricoltura del Trattato di Marrakech*, "Rivista di diritto agrario" 1996, n. 2, p. 256.

¹¹ Il sistema di riduzione non riguarda però gli aiuti alimentari in ottemperanza ai principi stabiliti dalla Fao e dalle convenzioni internazionali, nonché le sovvenzioni conformi agli impegni assunti nelle c.d. "Schedules of concessions".

agricoltura¹², organizzando le misure in livelli differenti, rappresentati da scatole di vari colori: verde¹³, per le sovvenzioni ammesse senza controlli specifici, perché ritenute non in grado di influenzare il commercio, come ad esempio quelle destinate alla ricerca; giallo-ambra¹⁴, per indicare tutte le altre forme di sovvenzioni che pur essendo ammesse, vanno sottoposte ad un maggiore controllo e che possono essere adottate solamente entro un arco di tempo circoscritto, tra sei e dieci anni, a seconda se il paese sia sviluppato o in via di sviluppo. Infine, i sussidi agli agricoltori ed in generale le forme di sostegno al reddito degli agricoltori che limitano le produzioni sono state catalogate all'interno della c.d. "scatola blu" o blue box.

Negli anni successivi al c.d. "Uruguay round", la materia dell'agricoltura rimane al centro del dibattito internazionale, dominando le discussioni in seno alle Conferenze ministeriali di Seattle e di Ginevra. Si vengono in particolare a contrapporsi due opposti orientamenti, da una parte le tesi di una più ampia liberalizzazione in campo agricolo, patrocinata dal c.d. "gruppo di Cairns"¹⁵ sostenute in particolare da paesi grandi esportatori di prodotti agricoli e dall'altro, la posizione dell'Unione europea, più favorevole al sostegno in agricoltura e soprattutto all'applicazione di regole speciali ai prodotti agricoli rispetto ad altre merci.

Il principio fondamentale applicato alle sovvenzioni in materia di agricoltura a seguito del Trattato di Marrakech è quello di esaminare la loro

¹² Per un'analisi delle specifiche regole in agricoltura e sull'ampliamento dell'ambito di studio del diritto agrario si rinvia al ragionamento di: R. Budzinowski, *Il futuro del diritto agrario. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2011, n. 3, pp. 109.

¹³ J. Rude, *Under green box. The WTO and Farm Subsidies*, "Journal of World Trade" 2001, vol. 35(5), p. 1015.

¹⁴ In generale, la c.d. scatola gialla è destinata a ricomprendere le misure di sostegno interno, legate al prezzo di un prodotto. Tuttavia, la catalogazione di queste misure ha generato spesso confusione tra gli interpreti, sia per le difficoltà tecniche connesse con il riferimento al colore prescelto, denominato nelle fonti "amber" e tradotto nei documenti alternativamente come rosso o giallo, sia perché tale scatola ha rappresentato principalmente la funzione di ricomprendere in via residuale sostegni non rientranti nelle altre categorie, concernenti misure disaccoppiate rispetto al prezzo. Per ciascun prodotto viene individuata la Misura aggregata di sostegno (Mas), calcolata in base alla differenza tra il prezzo amministrato e il prezzo fisso esterno di riferimento, moltiplicata per la quantità del singolo prodotto ammessa al prezzo garantito. Posto che il prezzo fisso esterno di riferimento è dato dal prezzo mondiale unitario, la Misura aggregata di sostegno consente di stabilire il livello annuo di sostegno per prodotto agricolo, anche se rimangono regole diverse per alcuni prodotti, come ad esempio i prodotti ortofrutticoli.

¹⁵ Il "gruppo di Cairns" prende il nome dalla città australiana dove venne costituito, raggruppando 17 paesi grandi esportatori: Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malaysia, Nuova Zelanda, Paraguay, Filippine, Sud Africa, Thailandia, Uruguay.

idoneità a determinare effetti distorsivi sulla concorrenza, catalogando le misure ammesse e quelle vietate in base all'inserimento nelle c.d. "scatole colorate". L'obiettivo generale, tuttavia, rimane quello di ridurre, quanto più possibile, il sostegno interno e i sussidi all'esportazione. Inevitabilmente, questa prospettiva generale sposta il successivo dibattito sugli aspetti di multifunzionalità dell'agricoltura¹⁶, spingendo i paesi sostenitori delle politiche di aiuto in prima linea all'allargamento delle misure dei c.d. "non-trade concerns", cioè di quelle misure in grado di salvaguardare obiettivi non commerciali, considerati meritevoli di tutela.

Vi è poi la espressa conferma di una clausola di salvaguardia¹⁷ che consente di adottare misure diverse, rispetto a quelle che dovrebbero essere applicate, ogni volta che si verificano condizioni economiche oggettive e transeunti.

Dall'evoluzione dei negoziati appare evidente l'esigenza di trovare risposte per ridurre le controversie in materia di barriere non tariffarie. Infatti, l'esistenza di barriere alla circolazione dei prodotti potrebbe provenire non soltanto dalle tariffe, ma anche da norme tecniche applicate in modo difforme da parte degli Stati. Da qui, la necessità di eliminare gli ostacoli non tariffari. Il rimedio che è stato considerato più idoneo dopo l'approvazione dell'Accordo sull'Agricoltura annesso al Trattato di Marrakech del 1994, si è concentrato sulla sostituzione delle barriere non tariffarie con dazi equivalenti, per poi procedere ad una loro riduzione, trasformando eventuali ostacoli indiretti, in misure evidenti più facilmente gestibili e consentendo attraverso questo processo la loro effettiva riduzione. Con l'Accordo agricolo è stata anche approvata la c.d. "scatola di sviluppo" per ricomprendere sovvenzioni agli investimenti agricoli e sussidi destinati specificatamente ai produttori agricoli dei Paesi in via di sviluppo, elaborando trattamenti preferenziali e differenziati a favore di questi ultimi, classificati come "Paesi ACP" (dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico).

In linea di principio, quindi, le barriere tariffarie non sono più ammesse dopo l'approvazione dell'Accordo sull'agricoltura, ma rimane il problema delle barriere non tariffarie, costituite spesso da regole tecniche relative ai processi produttivi differenti da paese a paese.

Un ulteriore aspetto che viene considerato di fondamentale importanza è offerto dalle necessità di tutelare l'ambiente e la salute, richiedendo che

¹⁶ A. Smith, *Possono essere risolti giudizialmente gli "aspetti non commerciali"?* *L'inserimento di nuovi argomenti nell'Accordo sulla agricoltura della World Trade Organization*, "Rivista di diritto agrario" 2001, n. 1, p. 248.

¹⁷ Art. 5 dell'Accordo agricolo.

tali obiettivi siano presi in considerazione per l'ammissibilità nel mercato dei prodotti alimentari che devono essere realizzati nel rispetto degli standard di sicurezza ambientale e di protezione della salute dei consumatori. Pertanto, i paesi sviluppati pretendono che i prodotti importati siano in grado di garantire il medesimo livello di sicurezza di quelli nazionali.

La dottrina¹⁸ ha osservato che continua ad esistere la divisione del pianeta tra Paesi poveri che non hanno sufficienti quantità di alimenti per sfamarsi e hanno il problema della *food security* e Paesi ricchi in cui prevale l'esigenza della *food safety*, che è diventata per questi ultimi la maggiore preoccupazione.

A questo fine contribuisce soprattutto l'Accordo internazionale sulle misure sanitarie e fitosanitarie, che si pone tra gli obiettivi fondamentali anche quello di armonizzare le regole tecniche dei diversi Paesi, contrastando l'eventualità che possano sorgere forme di protezionismo indiretto.

3. L'Accordo internazionale sulle misure sanitarie e fitosanitarie

L'Accordo SPS (acronimo di Sanitary and PhitoSanitary measures) introduce alcuni principi generali che i Paesi membri sono tenuti a rispettare per evitare conflitti, considerando "misura sanitaria e fitosanitaria" qualsiasi misura diretta a proteggere la vita o la salute degli animali o dei vegetali dai rischi derivanti da parassiti, da malattie o da agenti patogeni; la vita o la salute dell'uomo e degli animali dai rischi per l'utilizzo di additivi, agenti contaminanti, tossine o comunque agenti patogeni presenti negli alimenti, nelle bevande o nei mangimi per gli animali; la vita o la salute dell'uomo dai rischi derivanti da malattie trasmesse dagli animali, dai vegetali o dai loro prodotti ed, in generale, le misure che preservano il territorio di uno Stato dall'insediamento o dalla diffusione di parassiti.

L'Accordo SPS garantisce la possibilità di ciascuno Stato di introdurre le misure sanitarie e fitosanitarie che ritiene necessarie per la protezione della salute umana, vegetale ed animale, purché tali scelte siano ben ponderate e fondate su principi scientifici. In altre parole, il richiamo alla giustificazione scientifica delle misure consente di delimitare la discrezionalità degli Stati, ancorando le scelte da compiere a parametri di legittimazione oggettiva, che richiedono inevitabilmente l'applicazione di criteri considerati validi a livello internazionale e non solo interno.

¹⁸ A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli...*, p. 65.

L'Accordo SPS consente quindi di introdurre eccezioni rispetto alle disposizioni generali in materia di commercio internazionale, ma per contemperare tali esigenze con la promozione di regole tecniche concordate ed uniformi tra i vari Paesi, un ruolo di assoluta centralità per scongiurare eccessi è garantito dalle norme del *Codex Alimentarius*¹⁹ e dal TBT²⁰, da cui si può desumere la validità del principio di equivalenza²¹, secondo cui un paese deve accettare gli standard di un altro, anche quando questi ultimi siano differenti dai propri, purché lo Stato che esporta offra garanzie equivalenti a quelle dell'importatore. Orbene, se da un lato, formalmente, l'onere di fornire la prova della c.d. "equivalenza" spetta allo Stato esportatore è anche vero che il paese importatore, che vuole ricorrere a standard più stringenti rispetto a quelli fissati a livello internazionale, dovrà comunque giustificare tale scelta, indicando chiaramente a quali rischi la misura sia indirizzata.

In altre parole, è riconosciuto il diritto di ogni Stato a scegliere liberamente il livello di protezione della salute che considera più appropriato per le proprie esigenze interne, ma per "opporre" tale scelta all'esterno, dovrà spiegare che gli obiettivi e le ragioni esposte sono fondate su una valutazione dei rischi che deve far riferimento alle procedure accettate a livello internazionale, perché nessuna misura potrà essere adottata come strumento di discriminazione ingiustificata al commercio. Di conseguenza, gli standard di protezione della salute richiesti per i prodotti importati devono essere applicati anche per i prodotti interni.

¹⁹ Si tratta di un insieme di regole predisposte dalla *Codex Alimentarius Commission* che è stata istituita nel 1963 dalla FAO e dall'OMS per proteggere la salute dei consumatori e garantire la correttezza degli scambi commerciali internazionali.

²⁰ L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi o TBT (Technical Barrier to Trade) dispone che i paesi membri devono applicare regolamenti tecnici che non determinano ostacoli ingiustificati al commercio internazionale o misure che non siano più restrittive di quanto necessario alla tutela della salute e della sicurezza delle persone, degli animali e dei vegetali, alla protezione dell'ambiente, alla sicurezza nazionale, alla prevenzione di pratiche decettive. Per la valutazione si applicano tre test: il c.d. "suitability test" che permette di verificare nello specifico l'obiettivo perseguito; il c.d. "necessity test" per valutare se la regola sia necessaria o meno; il c.d. "proportionality test" per accertare gli effetti negativi sul commercio internazionale. Cfr. A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli...*, p. 86.

²¹ A. Alemanno, *Gli accordi di reciproco riconoscimento di conformità dei prodotti tra regole OMC ed esperienza europea*, "Diritto del commercio internazionale" 2003, n. 17(2-3), p. 379. Già il GATT del 1947 aveva espressamente riconosciuto la possibilità per gli Stati di introdurre misure necessarie a proteggere la vita e la salute degli uomini, degli animali e delle piante, ammettendo limitazioni all'importazione, pur nell'ambito della garanzia della c.d. "parità interna" attraverso il criterio dell'equivalenza.

4. L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT), le barriere non tariffarie, le regole tecniche e le etichette alimentari

Uno Stato potrebbe creare ostacoli all'importazione delle merci attraverso l'approvazione di modalità obbligatorie di produzione e commercializzazione degli alimenti nel suo territorio. Per questa ragione, se da un lato bisogna rispettare la libertà di un paese di adottare le regole ritenute più idonee per la progettazione, la produzione, l'installazione, la manutenzione di beni e servizi, dall'altro versante, occorre parimenti garantire che tali regole non finiscano per essere solamente ostacoli alla circolazione delle merci o dei servizi, realizzando forme di elusione delle convenzioni internazionali. Appare evidente quindi che le regole di etichettatura degli alimenti e la disciplina delle informazioni obbligatorie da inserire nelle etichette diventano fondamentali non soltanto per garantire i diritti dei consumatori, ma anche per evitare distorsioni alla concorrenza tra imprese nazionali e imprese straniere. Certamente, non tutte le disposizioni tecniche e la previsione di standard dei processi di realizzazione di beni e servizi hanno la medesima funzione o generano criticità e disarmonie. Più esattamente occorrerebbe distinguere tali disposizioni in base all'autorità che le ha predisposte e valutare se siano applicate su base volontaria o se invece siano regole obbligatorie. Per questa ragione, dalle regole tecniche che sono adottate dai pubblici poteri bisogna tenere distinte le c.d. "norme tecniche" che vengono adottate dagli enti privati di normalizzazione e che a differenza delle prime non sono obbligatorie.

Nell'ambito delle regole tecniche vanno ricompresi i metodi e i procedimenti di produzione, le regole che incidono sulla commercializzazione di un prodotto e quelle che vietano l'impiego o la commercializzazione di alcuni componenti o ingredienti.

Per queste ragioni, si può comprendere il ruolo fondamentale dell'Accordo TBT (*Technical barriers to trade*) sulle norme tecniche considerate ammissibili, in modo da evitare di impedire o contrastare in modo illegittimo la circolazione dei prodotti all'interno di uno Stato. In linea di principio, è vietato utilizzare regolamenti tecnici in maniera strumentale per proteggere le proprie merci e discriminare quelle provenienti da un altro Stato. Per contrastare tale fenomeno, l'Accordo TBT individua accuratamente gli obiettivi legittimi che consentono di applicare regole tecniche differenti, come: sicurezza nazionale; tutela della salute o sicurezza delle persone; protezione degli animali, vegetali e dell'ambiente; prevenzione di pratiche

ingannevoli, richiamando la necessaria esistenza di dati tecnici e scientifici in grado di giustificare tali misure²².

Nell'ambito dell'Unione europea, va ricordato che per bilanciare l'esigenza di proteggere la libertà di circolazione delle merci, senza compromettere l'autonomia normativa dei singoli Stati, oltre a potenziare un elevato livello di armonizzazione delle norme comuni, la strada che è stata ritenuta più idonea ad evitare controversie nei rapporti commerciali tra Stati è stata demandata all'applicazione del principio di mutuo riconoscimento, richiamato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, per assicurare che all'interno dello spazio comune europeo le merci, i servizi e gli operatori economici possano circolare e operare in ciascun paese membro con le stesse condizioni previste per le merci, i servizi e gli operatori nazionali.

L'approvazione di regole tecniche da parte di ciascuno Stato membro è ammessa, ma per evitare distorsioni o costituire ostacoli al commercio, deve avvenire nel pieno rispetto di una procedura (c.d. "stand still") che prevede la preventiva notifica della regola da applicare a livello nazionale alla Commissione, ed un intervallo obbligatorio di tempo per valutare la possibilità di introdurre validamente tale regola. Il mancato rispetto di tale procedura rende inopponibile la regola tecnica nazionale nei confronti di terzi.

Nell'ambito del commercio internazionale, è evidente che più elevato è il livello di armonizzazione delle norme tecniche, minore sarà la possibilità di discriminazione tra Stati. Le norme tecniche riguardano non solo i prodotti, ma anche le modalità di produzione, coinvolgendo la tutela dell'ambiente e il rispetto di clausole sociali. Questi aspetti sono diventati prioritari per molti Stati, e rappresentano oggi il terreno di maggiore confronto di compatibilità delle produzioni sul mercato mondiale.

Occorre precisare che le differenze sulle informazioni da inserire in etichetta possono riguardare aspetti di carattere non prettamente giuridico o economico, eppure in grado di influenzare la circolazione dei beni. Infatti, il commercio di determinati prodotti e l'andamento dei consumi sono condizionati da molteplici fattori culturali e sociali, perché i gusti e le sensibilità dei consumatori variano da paese a paese. Vi potrebbero essere informazioni considerate indispensabili per alcuni e non per altri, così, se alla base di queste differenze vi sono valori soggettivi eterogenei e se ciò che risulta necessario proteggere dal punto di vista sociale e culturale per un ordinamento non ha la medesima considerazione per un altro ordinamento, è evidente che tali fattori finiscono per generare ostacoli al commercio, e diventano più difficili da gestire o eliminare, rispetto ai dazi o ai meri sussidi statali.

²² P. Cirielli, *L'armonizzazione tecnica nello spazio giuridico globale*, "Rivista trimestrale diritto pubblico" 2008, n. 2, p. 415.

4.1. L'accordo sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPs)

Il tema delle barriere tecniche è strettamente connesso all'Accordo sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale (o Accordo TRIPs – *Trade Related Intellectual Property Rights*). In particolare, ai fini degli argomenti trattati, l'attenzione deve essere rivolta alle parti del TRIPs che disciplinano le indicazioni geografiche²³. Questi segni hanno la funzione di attribuire un particolare valore al prodotto, collegando la realizzazione dello stesso non soltanto con il luogo geografico di produzione, ma anche con la storia e la cultura di una determinata zona. È evidente che l'informazione territoriale fornita mediante il segno geografico rende il prodotto distinguibile da altri simili prodotti e deve essere tutelata. L'Accordo TRIPs applica i medesimi meccanismi di tutela della proprietà intellettuale alle indicazioni geografiche, realizzando una protezione sul mercato mondiale, visto che ogni Stato che ha sottoscritto l'Accordo deve assicurare tale protezione alle indicazioni geografiche registrate. Per queste ragioni, è vietato l'utilizzo del nome geografico per prodotti che non sono originari in quel luogo geografico ed è riconosciuto ai titolari il diritto esclusivo di utilizzare il toponimo protetto.

Più precisamente, a mente dell'art. 22.1 dell'Accordo TRIPs vanno considerate indicazioni geografiche quelle che “identificano un prodotto come originario del territorio di uno Stato membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano *essenzialmente* attribuibili alla sua origine geografica”. Qualsiasi uso indebito del nome geografico configura un atto di concorrenza sleale che non può essere tollerato, a meno che l'indicazione geografica sia diventata nome generico dell'intera categoria di prodotti. Come per la tutela dei marchi, rimangono quindi fondamentali i presupposti di novità, verità

²³ S. Carmignani, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Firenze 2001, p. 149; A. Germanò, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, “Diritto agroalimentare” 2017, n. 2, p. 287; B. O'Connor, *The law of geographical indications*, London 2004; L. Baeumer, *Protection of Geographical Indications Under WIPO Treaties and Questions Concerning the Relationship Between those Treaties and the TRIPs Agreement*, in: *Symposium on the Protection of Geographical Indications in the Worldwide Context*, Geneva 1999, pp. 9–39; K.W. Watson, *Reign of Terroir: How to Resist Europe's Efforts to Control Common Food Names as Geographical Indications*, “Policy Analysis” 2016, n. 787, p. 7; L. Lorvellec, *You've Got to Fight for Your Right to Party: A Response to Professor Jim Chen*, “Minnesota Journal of Global Trade” 1996, n. 5, p. 65; J.D.C. Turner, *Intellectual property and EU competition law*, Oxford 2010, p. 265.

e capacità distintiva del segno, che le indicazioni geografiche devono possedere per richiedere la registrazione e quindi per ricevere la correlata protezione.

Attraverso la tutela delle indicazioni geografiche, potrebbe così essere realizzato un vero e proprio riscatto della localizzazione della produzione contro la globalizzazione del mercato²⁴. Tuttavia, non sempre i meccanismi di tutela possono essere validamente attivati, soprattutto nelle ipotesi di sovrapposizione tra indicazione geografica e marchio geografico e, mentre per i vini e gli alcolici esiste un elevato livello di protezione, appare certamente più limitato il sistema di regole di protezione per molti altri alimenti, visto che la tutela del sistema multilaterale dovrà essere attivata solo quando vi sia un uso ingannevole dell'indicazione geografica a danno del consumatore. Ciò ha determinato la contrapposizione di due poli contrapposti di interesse: da una parte, l'Europa, con regole molto attente a tutelare le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche, e dall'altra l'opposizione di Stati Uniti e Australia, contrari alle complesse procedure di registrazione, ritenute vettori di ostacoli agli scambi commerciali²⁵.

In molti Paesi, non è vietato l'utilizzo del marchio geografico e quindi potrebbero verificarsi situazioni di incompatibilità. Il problema è facilmente risolvibile nel rapporto tra una indicazione geografica registrata prima e un successivo marchio registrato, perché in tali ipotesi la prima finirebbe per prevalere rispetto alla seconda, ma non quando per notorietà e durata di utilizzo il marchio geografico supera l'indicazione geografica che in tal caso non potrebbe essere registrata. Il criterio elaborato per dirimere simili questioni a livello internazionale è fondato sulla necessità di evitare il c.d. "rischio di confusione" menzionato dall'articolo 16.1 dell'Accordo TRIPs. Questo generico parametro dovrebbe essere quindi il più idoneo per sciogliere eventuali dubbi, sebbene per le norme comunitarie sia più importante esaminare, rispetto al rischio di confusione, la capacità del segno geografico utilizzato di indurre in errore. In sede di bilanciamento tra le diverse interpretazioni l'Accordo TRIPs finisce comunque per ammettere la coesistenza del marchio geografico e della indicazione geografica, purché i differenti interessi siano equilibrati mediante l'uso leale dei termini descrittivi.

In definitiva, la funzione più importante dell'Accordo TRIPs rimane quella di dettare un insieme di regole minime comuni onde evitare e neutra-

²⁴ A. Jannarelli, *Le fonti del diritto agrario tra vecchi e nuovi paradigmi*, in: idem, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2001, p. 268.

²⁵ P. Borghi, *Mercato agroalimentare e concorrenza: regole e deroghe*, in: M. D'Addezio, A. Germanò (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano 2007, p. 31.

lizzare la possibilità di controversie tra Paesi aderenti al sistema multilaterale, estendendo i principi fondamentali del GATT al complesso settore della proprietà intellettuale²⁶.

5. Gli scambi commerciali e le informazioni per garantire il diritto internazionale umanitario: il caso del vino israeliano al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea

Un aspetto interessante che deve essere approfondito in questa sede riguarda il blocco di merci provenienti da paesi che non rispettano i diritti umani ovvero che abbiano compiuto atti di aggressione ai danni di paesi confinanti, al di fuori delle regole del diritto internazionale. In queste ipotesi, le sanzioni più incisive vengono comminate attraverso il meccanismo dell'embargo, cioè del blocco degli scambi commerciali nei confronti del paese che ha violato le norme di diritto internazionale. Il sistema ha conosciuto nel tempo alcune criticità, perché le misure di embargo potrebbero essere aggirate attraverso il sistema della triangolazione, cioè mediante il commercio con paesi neutrali che non hanno aderito al blocco.

Un caso emblematico del rapporto tra l'esigenza di garantire i diritti umani, ostacolando l'ingresso di merci provenienti da paesi sanzionati per il comportamento in ambito internazionale si è presentato con il divieto di commercializzazione del vino proveniente dai territori palestinesi occupati da Israele²⁷, relativamente al fatto che nelle etichette dei prodotti venduti in Francia non era stata specificata esattamente l'origine territoriale, ma solo la generica dicitura "prodotto di Israele", ritenuta inesatta e ingannevole per i consumatori²⁸. Per la Corte di giustizia dell'Unione europea²⁹, quindi, l'esportatore avrebbe dovuto utilizzare un'espressione diversa, comprensiva di informazioni geografiche aggiuntive in merito alla provenienza dagli in-

²⁶ Ulteriori aspetti che ovviamente non possono essere sottovalutati sono legati al commercio di novel food e alla tutela delle nuove varietà che richiamano l'applicazione della disciplina in materia di intellectual property (IP).

²⁷ Nella "Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati [dallo Stato di] Israele dal giugno del 1967", la Commissione europea aveva dichiarato che: "l'Unione europea, in linea con il diritto internazionale, non riconosce la sovranità di Israele sui territori occupati dal giugno del 1967, ossia sulle alture del Golan, sulla striscia di Gaza e Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, che non considera parte del territorio di Israele" (OJ EU 2015, C 375, p. 4).

²⁸ M. Brunori, *Origine dei prodotti degli insediamenti israeliani nei territori occupati: spunti di riflessione sul ruolo dell'informazione sugli alimenti*, "Rivista di diritto agrario" 2015, n. 4, p. 576.

²⁹ Corte di giustizia, grande sezione, 16 novembre 2019, C-368/18.

sedimenti, in modo da non indurre in errore i consumatori³⁰. Questa precisazione interpretativa sembra derogare a quanto genericamente previsto dal codice doganale dell'Unione, a mente del quale devono essere considerate originarie di un "paese" o di un "territorio" determinati, le merci interamente ottenute in tale paese o territorio ovvero che hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale nel paese o territorio. Il termine "paese" è genericamente utilizzato nelle fonti comunitarie come sinonimo di Stato, mentre il termine territorio può essere utilizzato per designare uno spazio geografico che, pur essendo sotto la giurisdizione di uno Stato, indica una porzione geografica che, sotto il profilo del diritto internazionale, gode di uno statuto proprio e distinto. Il richiamo a quest'ultima nozione è da preferire e non deve essere omesso, proprio in quelle ipotesi in cui il riferimento al paese di origine non è da solo sufficiente a fornire un'informazione esatta sull'indicazione geografica del prodotto. In queste ipotesi, l'indicazione del territorio di origine non soltanto sarebbe da preferire, ma sarebbe addirittura necessaria per evitare di indurre il consumatore in errore.

La Corte di giustizia dell'Unione europea si preoccupa però di chiarire anche il significato da attribuire alla nozione di "luogo di provenienza", del regolamento europeo n. 1169/2011. Questa espressione non corrisponde né al paese, né al territorio di origine di un alimento, e non può neanche essere confusa con l'indicazione del nome, della ragione sociale o dell'indirizzo del produttore.

La nozione di "luogo di provenienza" ha un significato più ristretto rispetto alle nozioni sopra richiamate, potendo essere utilizzata come indicazione di qualsiasi spazio geografico da cui trae origine un alimento³¹. Pertanto, nel caso della commercializzazione del vino israeliano in Francia, secondo la Corte di Giustizia, dovrebbe essere riportata nell'etichettatura il riferimento più preciso di "insediamento israeliano" cioè di una porzione di territorio occupata per via militare da Israele e non riconosciuta dall'Unione europea.

Ciò in quanto, l'omissione di tale informazione è di ostacolo alla possibilità per i consumatori di adottare una decisione di acquisto consapevole. Così, il regolamento europeo n. 1169/2011, relativo alla fornitura d'informazioni sugli alimenti ai consumatori, deve essere interpretato nel senso che gli alimenti originari di un territorio occupato devono recare non soltanto la generica menzione del territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da

³⁰ G. Spoto, *L'origine dei prodotti alimentari come informazione da fornire ai consumatori per garantire il diritto internazionale umanitario*, "Cultura e diritti" 2020, n. 1, p. 83.

³¹ F. Albisinni, *L'origine dei prodotti alimentari*, in: A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino 2005, pp. 41-100.

una specifica località che costituisca insediamento della potenza occupante nel suddetto territorio, il riferimento effettivo di tale provenienza.

In apparenza, il ragionamento svolto dalla Corte di giustizia sembra da condividere, ma ad un esame più attento, si devono rilevare alcune criticità. L'interpretazione rischia, infatti, di costituire una barriera non tariffaria, non prevista dalle norme in materia di misure restrittive al commercio internazionale³².

Vi è poi un'altra considerazione da fare: la rigida applicazione dell'interpretazione della Comunicazione potrebbe paradossalmente danneggiare proprio le imprese gestite da palestinesi (o che impiegano lavoratori palestinesi) ubicate negli insediamenti israeliani, in quanto pone eccessivamente enfasi al collegamento territoriale dei prodotti, dimenticando il riferimento all'effettiva appartenenza dell'operatore e non considera minimamente il nome, la ragione sociale e la sede del produttore. Tali riferimenti non costituiscono certamente indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare, ma nelle ipotesi prese in considerazione, sarebbero state indicazioni certamente più idonee e conformi alle finalità perseguite dall'Unione europea con la Comunicazione interpretativa, rispetto alle conclusioni svolte nella sentenza.

L'obiettivo perseguito dalla Comunicazione interpretativa e dalla Corte di giustizia, pur essendo in apparenza da condividere, ad un esame più approfondito non è pienamente convincente, in quanto sarebbe certamente più opportuno che le misure restrittive al commercio fossero legate a strumenti generali di policy e non alle scelte di boicottaggio individuale dei consumatori. Inoltre, tale orientamento giurisprudenziale rischia di confondere il piano di informazione sull'origine di un prodotto, con il diverso piano di una produzione eticamente compatibile e rispettosa dei diritti fondamentali. La misura per sanzionare i prodotti provenienti da uno Stato che ha compiuto violazioni delle norme di diritto internazionale dovrebbe avvenire esplicita-

³² Per raggiungere gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune, l'articolo 215 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea fornisce la base legale per l'interruzione o la riduzione, parziale o completa, delle relazioni economiche e finanziarie dell'Unione europea con paesi terzi. Per la corretta applicazione di misure restrittive al commercio internazionale è stato realizzato uno specifico elenco che è costantemente aggiornato dal Servizio per gli strumenti di politica estera della Commissione Europea. Nella lista non figura Israele. L'elenco comprende: Afghanistan, Bielorussia, Birmania, Bosnia ed Erzegovina, Corea del Nord, Congo, Costa d'Avorio, Crimea, Egitto, Eritrea, Guinea, Haiti, Iran, Iraq, Libano, Liberia, Libia, Moldavia, Russia, Siria, Somalia, Sudan, Sudan Meridionale, Tunisia, Ucraina, Zimbabwe. Alla base del ragionamento svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea vi è stata quindi solamente la Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da Israele.

mente attraverso strumenti di diritto pubblico internazionale che impediscano le attività commerciali nell'ambito di legittime sanzioni, piuttosto che in modo indiretto attraverso regole tecniche o informazioni aggiuntive rispetto a quelle previste per i prodotti interni.

A ben vedere, si tratta di livelli di informazione diversi, rispondenti ad esigenze che non possono essere sovrapposte, e che sono parimenti da tutelare. In altre parole, la correttezza e la completezza delle informazioni da dare ai consumatori per assicurare loro una scelta consapevole e conforme alle proprie convinzioni politiche ed etiche riguarda un altro piano di tutele, che non attiene più ai rapporti tra Stati e alle regole di import/export generali, nell'ambito del diritto pubblico internazionale, ma alle tutele specifiche del diritto privato nei rapporti tra produttori e consumatori.

Questa osservazione è strettamente connessa anche con il tema del controllo dei processi produttivi "eticamente sostenibili", perché compiuti nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Si tratta di dati che il consumatore avveduto ha diritto di conoscere per orientare le sue scelte di acquisto verso modelli di produzione in sintonia con le proprie convinzioni personali, ma è una gamma di informazioni da collocare in un ambito distinto rispetto all'origine degli alimenti. Così, inserire ulteriori regole o cautele che coinvolgono il campo, tanto controverso e confuso, come quello delle denominazioni di origine, significa rendere ancora più complicato e opaco il quadro complessivo delle (già troppe) informazioni da fornire ai consumatori. In definitiva, è un obiettivo fondamentale, ma perseguito dalla giurisprudenza europea seguendo un metodo errato.

Tuttavia, fermo restando quanto osservato, il caso esaminato può rappresentare la cartina tornasole di una più generale e complessa evoluzione delle regole in materia di commercio internazionale, lasciando in ultima analisi ai consumatori il diritto di scegliere beni che siano stati prodotti nel rispetto delle regole e dei valori condivisi.

5.1. Segue. L'origine e l'ingrediente primario per il diritto europeo

La normativa sull'origine dei prodotti di matrice europea è stata fortemente influenzata dai criteri adottati nell'ambito del codice doganale comunitario, che ha dettato alcuni fondamentali principi che hanno trovato applicazione anche nell'industria alimentare.

I problemi per l'adozione di una disciplina uniforme e condivisa sono amplificati se pensiamo che la produzione dei beni agricoli (come frutta

e ortaggi), strettamente legata al luogo della loro origine naturale, rinvia a criteri che sono inevitabilmente diversi rispetto alle esigenze connesse con la produzione industriale di alimenti, dove si ha un processo di trasformazione costituito in più fasi e ingredienti che possono ovviamente avere origine da luoghi disparati. Le norme del codice del diritto doganale comunitario sono state aggiornate e modificate molte volte in breve tempo. Attualmente, è in vigore il codice doganale del diritto dell'Unione europea a cui deve necessariamente farsi riferimento se si vuole approfondire il tema delle indicazioni di origine nei prodotti alimentari, nonostante il fatto che la disciplina doganale abbia una funzione diversa, rispetto alle norme di armonizzazione previste per gli Stati membri, perché riguarda i rapporti con i Paesi esterni e non l'abbattimento delle barriere tariffarie e la realizzazione del mercato unico che invece ispira il diritto intracomunitario.

Secondo il diritto doganale è rilevante il momento finale della produzione (o più esattamente la fase considerata più importante nel processo di fabbricazione del nuovo prodotto) e non le fasi intermedie. Mentre il precedente codice doganale limitava l'ambito di applicazione delle definizioni alle sole disposizioni tariffarie e non tariffarie degli scambi di merci con paesi extraeuropei, riconoscendo la possibilità dell'esistenza di più regole di origine, tenendo presente le varie funzioni svolte dalle norme di diritto agroalimentare, il testo più aggiornato del codice doganale introduce un criterio generico che ha una portata di applicazione più ampia³³. Prima delle modifiche del codice doganale, la più importante novità per il diritto intracomunitario si è avuta con il Regolamento n. 1169 del 2011 che ha rimarcato la distinzione tra le nozioni di "paese di origine" e "luogo di provenienza" di un alimento³⁴, ma anche in questo caso, le formule adottate non sono state esaustive e il problema di una esatta interpretazione del luogo di provenienza dei prodotti è rimasto sostanzialmente aperto. Più esattamente, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento stabilisce che il "luogo di provenienza" è il luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, mentre la denominazione "paese di origine" di un alimento si riferisce all'origine del

³³ L'articolo 60 del Codice doganale dell'Unione europea dispone che: "Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. Le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione".

³⁴ Nel testo del Regolamento citato, il significato dell'espressione "paese di origine" richiama la nozione fornita dal Codice doganale comunitario, mentre l'indicazione del "luogo di provenienza" presuppone la necessità di individuare un concetto in cui un determinato luogo non necessariamente coincida con la definizione di paese di origine come precedentemente stabilita.

prodotto, come definita dal codice doganale comunitario³⁵. Fermo restando il riconoscimento di un'ampia delega alla Commissione europea in materia³⁶, le modifiche e l'ampliamento del diritto doganale comunitario hanno contribuito a rendere il quadro di insieme paradossalmente più incerto. Ad esempio, in base ai criteri enunciati dal codice doganale dell'Unione europea, il confezionamento d'insalata, lavata, tagliata e inserita in buste in atmosfera protetta costituirebbe una trasformazione sostanziale, coinvolgendo quindi l'applicazione della norma secondo cui l'origine del prodotto finito non è data più dal luogo di raccolta delle materie prime, ma deve coincidere con il paese di confezionamento finale³⁷. Al contrario, dovrebbe essere sempre di fondamentale importanza poter distinguere la provenienza geografica degli ingredienti di un prodotto rispetto alla sede dell'azienda trasformatrice, ma questa soluzione, se in astratto appare quella più corretta, è in realtà difficile da realizzare, soprattutto se pensiamo che le produzioni agroalimentari utilizzano gli ingredienti più disparati in percentuali variabili. Il legislatore europeo in materia di etichettatura non ha scelto di annoverare le indicazioni relative all'origine territoriale dei prodotti come necessarie, se non nelle specifiche ipotesi connesse con la tutela delle DOP e delle IGP. L'informazione sull'origine territoriale di un prodotto dovrà quindi essere obbligatoriamente indicata soltanto quando vi sia pericolo di confusione per i consumatori. Tale disposizione non costituisce una regola generale, ma una regola meramente suppletiva. In contrapposizione a questa interpretazione restrittiva, vi è poi un orientamento più elastico, secondo cui il divieto di indicazioni territoriali dei prodotti sarebbe in realtà giustificato soltanto in assenza di un collegamento tra il territorio e la qualità specifica del prodotto, mentre non potrebbero essere sollevate obiezioni in tutte le altre ipotesi. Da quanto detto si può evincere come a dispetto di altre indicazioni, l'evoluzione delle norme in tema di origine dei prodotti ha avuto un percorso tanto accidentato.

³⁵ Il codice doganale comunitario è stato abrogato dal regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, p. 1 e GU 2013, L 287, p. 90)

³⁶ L'articolo 62 del Codice doganale dell'Unione europea riconosce un'ampia delega regolatrice alla Commissione europea, stabilendo che: "Alla Commissione è conferito il potere di adottare, conformemente all'articolo 284, atti delegati che stabiliscono le norme in base alle quali si considera che le merci per cui è richiesta la determinazione dell'originale non preferenziale ai fini dell'applicazione delle misure dell'Unione di cui all'articolo 59 siano interamente ottenute in un unico paese o territorio o che abbiano subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione in un paese o territorio, conformemente all'articolo 60".

³⁷ L'esempio è riportato da F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino 2020, p. 320.

Indipendentemente dalle posizioni dottrinali sul punto, in assenza di caratteristiche intrinseche dovute al collegamento territoriale, l'indicazione dell'origine di un prodotto può diventare un vero e proprio ostacolo alla libera circolazione delle merci, perché barriera non tariffaria alla libera concorrenza.

Per questa ragione diventa particolarmente delicato il coordinamento tra le norme comunitarie ed i principi di diritto internazionale. Da ultimo va ricordato che il Regolamento dell'Unione europea n. 775/2018³⁸ prevede che quando nell'etichettatura di un prodotto alimentare è presente una qualsiasi indicazione (dicitura, illustrazione, simbolo o termine) che può essere considerata dal consumatore come l'origine o la provenienza dell'alimento e quando tale richiamo territoriale è diverso dall'origine o provenienza dell'ingrediente primario³⁹, è obbligatorio informare il consumatore sulla reale origine o provenienza dell'ingrediente primario o almeno indicarlo come diverso da quello dell'alimento.

6. Dagli accordi multilaterali a quelli bilaterali: la fine del WTO?

Il WTO rimane una istituzione di prioritaria importanza per lo sviluppo economico e ha avuto un ruolo essenziale nell'evoluzione dei principi e delle regole condivise in materia di commercio internazionale, che ha gettato le basi di una collaborazione allargata in vista di una piena realizzazione delle liberalizzazioni, e ha contribuito a tenere mercati aperti ed efficienti anche durante i periodi di enorme crisi, permettendo una più rapida soluzione dei problemi, ma è evidente che il moltiplicarsi degli accordi bilaterali degli ultimi anni e la formazione di unioni doganali sempre più coese al loro interno contro le esportazioni dei paesi non membri, oltre al ritorno delle politiche protezionistiche da parte di grandi paesi come gli Stati Uniti d'America hanno contribuito ad assestare duri colpi⁴⁰. In particolare, è stata messa a dura prova, non tanto l'esistenza dell'organizzazione del WTO, che continua a mantenere la sua importanza, soprattutto nell'ambito delle risoluzioni delle controversie

³⁸ Si veda l'art. 26 del Reg. Ue 1169/2011 per l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza ed il Regolamento di attuazione n. 775/2018.

³⁹ Per ingrediente primario si intende: "l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50 % di un alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di un alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa".

⁴⁰ M.R. Calamita, *I negoziati sul commercio UE-USA. Un nuovo "anno zero" della politica commerciale internazionale*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" 2019, n. 4, p. 967.

commerciali tra Stati aderenti, quanto la capacità di progressione dell'intero sistema del commercio internazionale.

La via bilaterale sta prendendo il sopravvento rispetto al sistema multilaterale che sembrerebbe invece più idoneo e coerente ad affrontare le sfide della globalizzazione. Nonostante ciò, la stipula di accordi di libero scambio, soprattutto da parte dell'Unione europea con altre unioni doganali (ma non solo) è diventata preponderante. Questo fenomeno può essere visto da due opposte prospettive: da un lato, può essere considerato come ulteriore evoluzione del sistema multilaterale, che in una fase più avanzata, preferisce la costruzione di una pluralità di accordi-tipo tra soggetti differenti, in grado nel loro insieme di mantenere le stesse finalità di garanzia del libero commercio, e dall'altro versante, il più grande e serio ostacolo alla realizzazione dell'armonizzazione del sistema commerciale internazionale, con la formazione di contrattazioni produttive di effetti soltanto tra singole parti.

Da ultimo è da registrare una forma più preoccupante di contrasto al multilateralismo e la preponderante crescita di politiche sovraniste, come ad esempio è avvenuto con la Brexit. Tale espressione è nata dalla contrazione delle parole *Britain* ed *exit* per indicare il recesso del Regno Unito dall'Unione europea a seguito del referendum del 23 giugno 2016 con cui la maggioranza degli aventi diritto al voto ha espresso la volontà di non rimanere più all'interno dell'Unione europea, avviando il procedimento politico di uscita del Regno Unito.

In generale, va osservato che gli accordi bilaterali contengono molto spesso delle procedure specifiche per la ricomposizione delle controversie tra le parti, che si allontanano dal Dispute Settlement Body, che a livello multilaterale rimane l'organismo deputato per antonomasia alla risoluzione delle controversie in seno al WTO e che ha il vantaggio di tenere sempre ben presente l'impatto di ogni singola controversia tra paesi anche in relazione agli equilibri generali con tutti i membri che aderiscono al WTO, assicurando la maggiore uniformità degli obiettivi di cooperazione globale. Inoltre, va rilevato che guardando ai trattati commerciali bilaterali più recenti, è facile rinvenire al fine dell'applicazione dei principi di mutuo riconoscimento, la crescita di una regolamentazione che mostra un andamento al ribasso per quanto riguarda gli standard dei metodi di produzione e distribuzione delle merci, con una diminuzione dei controlli e della qualità dei prodotti. Un altro punto delicato che dovrebbe essere approfondito riguarda il mancato richiamo del principio di precauzione che rimane per le regole interne europee in vigore, ma che invece non viene richiamato nell'ambito degli accordi bilaterali che utilizzano i parametri del *Codex Alimentarius*.

In questa seconda parte della trattazione si farà riferimento ai principali accordi bilaterali già sottoscritti dall'Unione europea ovvero in corso di realizzazione. Molti di questi accordi sono il frutto di negoziati lunghi e complessi, che prevedono lo svolgimento di numerose tappe. Si tratta di percorsi, spesso ancora non completati in via definitiva, che hanno ricevuto battute di arresto, inversioni di marcia o repentine accelerazioni negli ultimi tempi. Lo scopo del presente lavoro non è certo quello di fornire un'analisi di tali complesse negoziazioni, che il lettore può facilmente ritrovare attraverso il monitoraggio dei siti ufficiali dei governi e delle istituzioni internazionali, in grado di fornire informazioni aggiornate sulle politiche commerciali dei vari paesi, ma è piuttosto quello di offrire una rassegna esemplificativa dei punti fondamentali, in modo da comprenderne i vantaggi e gli svantaggi per i consumatori e per le imprese.

6.1. Unione europea – Mercosur

I negoziati tra l'Unione europea e i paesi del Mercosur (Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay) hanno visto un importante traguardo nell'estate del 2019 con la sottoscrizione di un protocollo condiviso per la liberalizzazione degli scambi⁴¹. A questo accordo non ha fatto però seguito la ratifica definitiva, a causa delle obiezioni avanzate da Austria, Olanda e Belgio, nonostante l'impegno a mantenere i medesimi standard europei in tema di sicurezza degli alimenti⁴² e di rispetto dell'ambiente. L'accordo prevede una forte abolizione dei dazi sulle esportazioni di molti prodotti, in particolare nel settore agroalimentare. I paesi membri del Mercosur si sono impegnati, inoltre, a fornire specifiche garanzie per proteggere i prodotti europei e le indicazioni geografiche dalle imitazioni e hanno previsto uno snellimen-

⁴¹ C. Alvarez Cozzi, *Sunto dell'accordo d'associazione strategica Mercosur-Unione europea*, "Vita notarile" 2019, n. 2, p. 1139.

⁴² L'Accordo Ue-Mercosur (2019) dispone che: "the EU standards will not be relaxed in any way by the agreement with Mercosur. The EU's SPS standards are and shall remain non-negotiable. The agreement reaffirms the WTO obligations of the contracting parties. It goes, however, beyond the achievements of most recent agreements as it includes very strong cooperation features. The chapter will: Reinforce transparency and exchanges of information to import and export safe products only; Reinforce the opportunity to take immediate action to manage significant risks to human, animal or plant life or health, in the event of food or feed control emergencies, and food or fraud crises; Increase and expedite EU exports with faster, detailed and predictable procedures; Allow safe trade to take place from disease-free zones with the implementation of the 'regionalisation' principle; Require Mercosur countries to apply the same requirements to the entire territory of the EU, i.e. pragmatically applying the 'EU as a single entity' concept".

to delle formalità burocratiche per la circolazione dei beni e dei servizi. L'accordo di massima raggiunto sottolinea la centralità delle misure fissate a Parigi sui cambiamenti climatici e considera fondamentale la gestione sostenibile e la conservazione dell'ambiente⁴³, il rispetto dei diritti dei lavoratori, la promozione di condotte responsabili da parte dei produttori. Non sono stati sottovalutati neanche il tema delle comunità indigene e il rispetto dei diritti umani, considerati presupposti indispensabili per la vincolatività degli accordi⁴⁴.

Per gli aspetti che più rilevano ai fini della materia trattata, occorre precisare che l'accordo prevede la cooperazione bilaterale e internazionale nei settori chiave del benessere degli animali, della biotecnologia, della sicurezza alimentare e della lotta contro la resistenza antimicrobica (AMR). Lo scambio di informazioni tra l'Unione europea ed il Mercosur in questi ambiti ha per obiettivo il rafforzamento della fiducia reciproca. In particolare, per quanto riguarda le questioni relative al benessere degli animali, l'accordo promuoverà l'agenda europea, ma rimane possibile per le parti discutere temi specifici rilevanti per il commercio comune. Dalla collaborazione reciproca potrà discendere un maggiore scambio di informazioni, competenze ed esperienze in grado di rafforzare la cooperazione nel campo della ricerca. È significativa l'intenzione delle parti di cooperare insieme nelle sedi internazionali con l'obiettivo di promuovere l'ulteriore sviluppo di norme in seno all'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE), e per l'attuazione di "best practices". Si tratta di obiettivi in linea con le politiche dell'Unione europea dirette a sostenere lo sviluppo e una migliore attuazione degli standard dell'OIE in materia di benessere degli animali⁴⁵. Tra gli aspetti di maggiore interesse si deve inoltre ricordare il

⁴³ C. Aliberti, *Tutela dell'ambiente e processi di integrazione regionale in America Latina: il caso del Mercosur*, "Roma e America. Diritto Romano Comune" 2005, n. 19–20, p. 675.

⁴⁴ A.S. Bruno, *La politica estera dell'Unione europea verso l'America Latina: due processi di integrazione regionale a confronto e il limite dei diritti umani*, "Federalismi" 2017, n. 15; B. Olmos Giupponi, *The multiple protection of human rights in Europe, Latin America and the Caribbean*, "Percorsi costituzionali" 2017, n. 2, p. 619; L. Bairati, B. Pasa, *Verso l'uniformazione del diritto privato latinoamericano: l'esperienza del Mercosur*, "Rivista critica del diritto privato" 2008, n. 3, p. 405.

⁴⁵ In materia di biotecnologie agricole, l'Accordo Ue-Mercosur dispone che: "the Parties have agreed to exchange information on policies, legislation, guidelines, good practices and projects of agricultural biotechnology products, as well as specific topics on biotechnology that may affect trade, including cooperation on GMO testing". Un'attenzione specifica è riservata alla questione delle resistenze antimicrobiche, perché "the Parties recognise the importance of tackling this global threat that knows no borders. They commit to work bilaterally and internationally to fight against antimicrobial resistance and in particular to promote the prudent and responsible use of antibiotics in animal production and veterinary practices". Per le questioni scientifiche relative alla

punto di incontro raggiunto in materia di collaborazione per tutelare le indicazioni geografiche⁴⁶. Così, l'utilizzo delle c.d. "Geographical Indications" sarà proibito per i prodotti che non beneficiano di tale ambito di protezione e neppure saranno consentite espressioni come "tipo", "stile", "imitazione" o simili. Per l'Italia, in particolare, l'Accordo Ue-Mercosur potrà essere utile per contrastare il fenomeno del c.d. "Italian sounding", vietando l'uso ingannevole di simboli, bandiere o immagini che suggeriscono una falsa origine geografica. Inoltre, la protezione delle "Geographical Indications" è stata rafforzata dalla possibilità di sostenere effettiva tutela, non soltanto davanti l'autorità giudiziaria competente, ma anche attraverso l'azione dei responsabili doganali alla frontiera⁴⁷.

Le maggiori criticità sono state rilevate dai produttori di comparti specifici, come ad esempio quello della carne bovina, preoccupati della forte competitività di prodotti provenienti dall'America Latina, che inseriti nel mercato europeo, senza lo scudo offerto in precedenza dai dazi potrebbero essere in grado di causare numerosi svantaggi per gli allevamenti interni. Di contro, deve però essere osservato, che l'Unione europea, beneficiando

sicurezza alimentare, alla salute degli animali e delle piante, è prevista la cooperazione tra i rispettivi organismi scientifici ufficiali responsabili della sicurezza alimentare (ad esempio per i livelli massimi di residui da tollerare) e della salute degli animali e delle piante. Questa cooperazione accrescerà le informazioni scientifiche a disposizione per sostenere i rispettivi approcci in materia che possono incidere sugli scambi reciproci, consentendo una maggiore raccolta di dati scientifici. Inoltre, la cooperazione tra Unione europea e Mercosur potrà contribuire, a livello internazionale, alla costruzione di un'intesa comune anche per quanto riguarda le norme dell'Organizzazione mondiale per la salute animale, della Convenzione internazionale per la protezione delle piante e del Codex Alimentarius.

⁴⁶ P. Borghi, *Passport Please! WTO, TRIPS, and the (serious?) Question of the Geographical Origin of Foodstuffs*, in: P. Nappi et al. (dir), *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto alimentare, diritto Europeo*, Napoli 2014, p. 77; R. Palma, *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE dell'OMC: 'reinventare le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente*, "Rivista di diritto industriale" 2017, n. 6, p. 269; I. Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in: G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Milano 2011, p. 362.

⁴⁷ Per quanto riguarda il periodo di transizione e l'eventuale "preuso" dei marchi, l'Accordo stabilisce che: "transitional periods have been granted to local producers to cease the use of the name within an agreed number of years, while prior trademarks will coexist with protected GIs. There is a very limited number of exceptions, under the so-called grandfathering principle, which were granted to pre-identified producers that had already been selling products with these names on the market concerned for a certain number of years. Such companies are allowed to continue using the name subject to labelling requirements. This solution protects the market position of EU producers by clearly distinguishing such products from the genuine EU GI products. Based on the principle of 'open lists', the agreement will allow for new GI names, from both the EU and Mercosur, to be added to the lists after entry into force".

della considerevole riduzione dei dazi a cui sono soggetti molti prodotti di esportazione nei paesi aderenti al Mercosur, potrebbe ricevere ulteriori vantaggi in riferimento ai prodotti della filiera lattiero-casearia, come ad esempio per i formaggi.

6.2. CETA

Il CETA⁴⁸ (Comprehensive Economic and Trade Agreement – Accordo economico e commerciale globale) è un accordo commerciale per la liberalizzazione dei commerci tra Canada ed Unione europea⁴⁹. Il trattato è entrato in vigore in una forma provvisoria, per le materie di competenza dell'Unione europea, il 21 settembre 2017, dopo un lungo periodo di negoziati, ma avrà efficacia nella versione definitiva, comprendente le materie di competenza dei singoli Stati, solo quando tutti i paesi europei lo avranno ratificato. Il trattato Ue-Canada prevede l'abbattimento di gran parte delle tariffe doganali. Tra gli aspetti più rilevanti, ai fini del presente lavoro, vanno soprattutto considerate le misure in tema di protezione delle Indicazioni Geografiche⁵⁰. In base alla definizione del CETA, dobbiamo intendere come Indicazione Geografica “un'indicazione che identifica un prodotto agricolo o alimentare, in cui una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche sono essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica”. Tale definizione segue quanto previsto dall'articolo 22(1) dell'Accordo TRIPs, ma con una sostanziale differenza: il riferimento del CETA non ricalca la più generica attribuzione di “beni” che è presente invece nell'Accordo TRIPs. Un'ulteriore annotazione va fatta anche in riferimento alle “classi di prodotto”, perché il CETA accorda la tutela delle indicazioni geografiche soltanto ai prodotti di una lista che non corrisponde all'ambito di applicazione dell'Allegato I del Regolamento UE 1151/2012. Tuttavia, il c.d. “Comitato misto”, istituito a norma dell'articolo 21, comma primo del CETA può decidere di apportare modifiche, inserendo

⁴⁸ OJ EU L 11 del 14.1.2017, pp. 23–1079.

⁴⁹ F. Cunsolo, *La cooperazione doganale e la regolamentazione tecnica nel Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, “Diritto comunitario e degli scambi internazionali” 2019, n. 3–4, p. 531; G. Micciarelli, *CETA, TTIP e altri fratelli: il contratto sociale della post-democrazia*, “Politica del diritto” 2017, n. 2, p. 231; G. Stegheer, *Canada-Unione europea: i nuovi equilibri della “partnership” economica e commerciale di libero scambio*, *Commento a ACC. Canada-UE 30 ottobre 2016 (Accordo economico e commerciale globale – CETA)*, “Federalismi” 2017, n. 14, p. 22.

⁵⁰ G. Miribung, *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPs e CETA: qualche osservazione*, “Rivista di diritto alimentare” 2019, n. 2, p. 23; A. Spadaro, *La tutela delle indicazioni geografiche per i prodotti agroalimentari*, “Il Diritto dell'agricoltura” 2019, n. 2, p. 221.

nuove indicazioni geografiche o sopprimendo quelle non ritenute più meritevoli di protezione⁵¹. Qualora un'indicazione geografica di una parte elencata finisca di essere protetta nel suo luogo di origine o sia caduta in disuso, deve essere data notifica all'altra parte per chiederne la cancellazione.

Per quanto riguarda la tutela delle indicazioni geografiche, ciascuna parte deve riservare il medesimo livello di protezione, impedendo:

a) l'uso di un'indicazione geografica dell'altra parte per un prodotto che rientra nella classe di prodotto specificata nell'allegato per tale indicazione geografica e che: i) non sia originario del luogo di origine specificato nell'allegato per tale indicazione geografica; oppure ii) sia originario del luogo di origine specificato nell'allegato per tale indicazione geografica, ma non sia stato prodotto o fabbricato in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari che si applicherebbero se il prodotto fosse destinato al consumo nell'altrui territorio;

b) l'uso nella designazione o nella presentazione di un prodotto di qualsiasi elemento che indichi o suggerisca che il prodotto in questione è originario di una regione geografica diversa dal vero luogo d'origine in modo tale da indurre in errore il pubblico sull'origine geografica del prodotto;

c) qualsiasi altro uso che costituisca un atto di concorrenza sleale, a mente della Convenzione sulla protezione della proprietà industriale, conclusa a Stoccolma il 14 luglio 1967.

Il CETA prevede a favore del Canada deroghe ed eccezioni per assicurare l'applicazione di misure che salvaguardino i diritti e trattamenti preferenziali per le popolazioni indigene, per garantire che l'attuazione dell'accordo possa comunque continuare a rispecchiare gli interessi di queste ultime.

Fermo restando la possibilità di una più facile circolazione delle merci nell'ambito degli scambi commerciali con il Canada, l'Unione europea potrà comunque ricorrere a misure per tutelare i suoi agricoltori, fra cui possiamo annoverare il regime dei prezzi d'entrata per i prodotti ortofrutticoli, impedendo così ai prezzi delle importazioni di essere inferiori ai prezzi dei prodotti stagionali dell'UE. Inoltre, le esportazioni delle merci canadesi dovranno essere conformi alle norme europee in materia di organismi geneticamente

⁵¹ Tra i limiti imposti nella revisione della lista di indicazioni geografiche, va ricordato che non può essere inserita come indicazione geografica quella di un prodotto originario di una determinata parte: "a) se tale indicazione geografica è identica a un marchio registrato nel territorio dell'altra parte in relazione a prodotti identici o simili, o a un marchio con riguardo al quale nel territorio dell'altra parte siano stati acquisiti diritti per uso in buona fede e sia stata presentata una domanda riguardante prodotti identici o simili; b) se tale indicazione geografica è identica alla denominazione corrente di una varietà vegetale o di una razza animale esistente nel territorio dell'altra parte; oppure c) se tale indicazione geografica è identica al termine correntemente usato come denominazione comune per tale prodotto nel territorio dell'altra parte".

modificati, in materia di utilizzo di ormoni ed antibiotici, con l'obbligo di fornire la prova di conformità richiesta per potere commerciare i prodotti. Per alcuni prodotti considerati "sensibili" come la carne di manzo e di maiale, il CETA pone alcuni limiti alla liberalizzazione, fissando dei contingenti concordati, mentre per altri prodotti come il pollame e le uova, esclude la riduzione dei dazi.

Inoltre, le parti del Trattato CETA riconoscono il diritto di ciascuna di esse di stabilire le priorità in materia di ambiente ed i livelli di protezione ambientale, adottando o modificando le proprie leggi e le proprie politiche per renderle più compatibili con gli accordi multilaterali.

6.3. JEFTA

Il 6 luglio 2017 l'Unione Europea ed il Giappone hanno raggiunto un accordo di principio di partenariato economico (chiamato "JEFTA: Japan-Ue free trade agreement – accordo di libero scambio tra Unione europea e Giappone"). Per il settore agroalimentare, il Giappone rappresenta un importante mercato di esportazione che potrà crescere esponenzialmente con la riduzione dei dazi e soprattutto con la semplificazione di alcuni controlli che in passato rendevano molto difficile gli scambi commerciali, come ad esempio nel caso dei prodotti ortofrutticoli. L'armonizzazione delle regole e lo snellimento delle procedure potranno così permettere di abbattere anche queste barriere non tariffarie. Rispetto ad altri accordi bilaterali, va sottolineata la grande compatibilità delle misure in materia di sicurezza alimentare tra le parti, in quanto i consumatori giapponesi e quelli europei condividono i medesimi timori relativamente all'utilizzo di ormoni ed antibiotici, mentre esistono maggiori difformità di vedute per quanto riguarda i prodotti geneticamente modificati, visto che in tale settore il Giappone è il paese con il più alto numero di colture OGM autorizzate. Sotto questo specifico punto, va infatti rilevato che mentre la soglia europea per la presenza accidentale di materiale geneticamente modificato negli alimenti è fissata allo 0,9%, tale parametro per il Giappone è molto più elevato, potendo arrivare al 5%.

Tra le semplificazioni più significative introdotte va segnalata la possibilità per gli esportatori di avvalersi di un'attestazione unitaria dell'origine dei prodotti. Tale dichiarazione avrà validità di 12 mesi dalla data di emissione, permettendo all'esportatore di produrre un unico documento nelle ipotesi di spedizioni multiple di prodotti identici, invece di ripetere per ogni spedizione lo specifico adempimento.

Maggiori criticità sono invece da ravvisare per quanto riguarda gli impegni reciproci in materia di tutela dell'ambiente, perché negli accordi tra l'Unione europea e il Giappone non si fa nessun riferimento agli obblighi internazionali di salvaguardia per il clima, né sono previste misure di contrasto ai problemi di deforestazione per evitare il commercio indiscriminato di legname.

6.4. TTIP

Nell'ambito dei negoziati avviati dall'Unione europea per la liberalizzazione degli scambi commerciali va senza dubbio ricordata l'importanza del Partenariato transatlantico sul commercio e investimenti con gli Stati Uniti, meglio conosciuto come "TTIP" (Transatlantic Trade and Investment Partnership⁵²).

Rispetto ad altri negoziati, si tratta di un percorso iniziato con grande entusiasmo, ma che non è stato portato più a conclusione per molteplici ragioni. Ai fini del discorso che più interessa la presente trattazione, tra i punti di maggiore attrito che hanno contribuito al fallimento, anche se da ultimo, non sono mancati tentativi di riprendere il dialogo, sono soprattutto da considerare le divergenze in materia dei metodi di risoluzione dei conflitti, alternativi al sistema del WTO, ritenute da ambo le parti insormontabili ed il diverso approccio sulle misure di prevenzione per contrastare i rischi in materia di sicurezza alimentare.

Se da un lato, è facile prevedere che entrambe le parti potrebbero accettare di ridurre o eliminare i dazi doganali, così da facilitare gli scambi commerciali, dall'altro versante, l'obiettivo di eliminare alcune specifiche barriere non tariffarie, legate a differenti regole di organizzazione produttiva, rappresenta un ostacolo troppo ambizioso ed in concreto impossibile da superare, a causa delle forti incompatibilità di disciplina e soprattutto della mancanza di volontà di ciascuna delle parti di arretrare su tali punti.

6.5. Brexit

Il Regno Unito non è più parte dell'Unione europea dal 31 gennaio 2020 ed è diventato un paese terzo. Dopo un periodo di transizione fino

⁵² I negoziati tra Stati Uniti ed Unione europea per la costituzione di una Zona di libero Scambio transatlantica (TAFTA – TransAtlantic Free Trade Area) sono iniziati nel 2013. Dal progetto originario si è poi passati al successivo TTIP.

al 31 dicembre 2020, in cui i rapporti delle parti sono rimasti invariati per quanto riguarda la circolazione di beni e servizi, è stato sottoscritto un accordo per regolamentare i successivi rapporti giuridici, mantenendo il c.d. “level playing field”, cioè la parità di condizioni di accesso del mercato. La nuova intesa disciplinerà i rapporti tra le parti a partire dal primo gennaio 2021, quando il Regno Unito lascerà definitivamente l’unione doganale ed il mercato unico europeo, evitando i pericoli connessi al c.d. “no deal”, cioè ad una rottura delle relazioni tra le parti senza accordo che avrebbe comportato molte incertezze. Il nuovo accordo consentirà al Regno Unito di continuare ad accedere al mercato unico senza quote e senza tariffe, come partner esterno dotato di ampi privilegi, ma con l’obbligo di evitare distorsioni alla concorrenza.

Dopo lunghi e complessi negoziati, il compromesso raggiunto sarà utilizzato, anche in futuro, come modello per i prossimi trattati di libero scambio tra Unione europea e Regno Unito. Le parti contraenti hanno confermato la collaborazione in campo economico e sociale, risolvendo il nodo della pesca⁵³, che era rimasta una delle questioni più delicate ed hanno rafforzato la cooperazione nel settore della sicurezza, stabilendo i meccanismi da adottare per la soluzione di eventuali controversie.

È evidente che per il Regno Unito sarà necessario fissare una propria rete di accordi commerciali, dopo la Brexit, non potendo più beneficiare degli accordi stipulati dall’Unione europea. Sotto questo profilo, dovrà essere avviata una nuova stagione di negoziati, entro i margini che il WTO riconosce, ma solo dopo aver completato la fase di recesso dall’Unione europea⁵⁴.

Per quanto riguarda la protezione delle Indicazioni geografiche è previsto che, a seguito del recesso dall’Unione europea, il Regno Unito istituirà meccanismi di protezione in piena sintonia con le norme di diritto internazionale e, a partire dal primo gennaio 2021, i produttori dovranno presentare la domanda al relativo Programma del Regno Unito. In generale, le imprese dovranno emettere dichiarazioni doganali, come accade con gli altri paesi terzi, e per alcuni specifici prodotti dovranno essere seguiti ulteriori adempimenti amministrativi che potrebbero anche prevedere deroghe in materia di etichettatura.

⁵³ Secondo l’accordo raggiunto, il pescato comunitario nelle acque costiere britanniche diminuirà del 25% fino al giugno del 2026 e dopo tale periodo di transizione, vi saranno ulteriori negoziati delle parti a cadenza annuale.

⁵⁴ Dopo la sottoscrizione del protocollo di intesa tra Unione europea e Regno Unito, il primo accordo commerciale dell’era post-Brexit concluso bilateralmente dal Regno Unito è stato con la Turchia.

Non vi sarà invece nessun appesantimento dei controlli e delle procedure per le indicazioni geografiche registrate entro il 2020, perché UE e Regno Unito si sono obbligate reciprocamente a “prendere atto degli impegni preesistenti”. Per le Indicazioni Geografiche pendenti e per le registrazioni future, nonostante gli accordi raggiunti, potranno comunque insorgere maggiori dubbi sia in merito all’esito del processo di registrazione, sia in merito alla disciplina da applicare.

Oltre alle procedure di controllo doganale⁵⁵ aumenteranno anche i controlli di tipo sanitario e fitosanitario su animali vivi, prodotti germinali, prodotti di origine animale soggetti a misure di salvaguardia e prodotti sottoposti ad accise. L’entrata di tali prodotti potrà avvenire nel Regno Unito soltanto attraverso specifici punti di controllo, chiamati “Border Control Post”. Le certificazioni sanitarie e fitosanitarie sono individuate in modo specifico per le categorie dei prodotti interessati. Dal primo ottobre 2022 i prodotti venduti nel Regno Unito dovranno indicare obbligatoriamente in etichetta un indirizzo UK per l’OSA oppure includere l’indirizzo dell’importatore con sede nel Regno Unito. Per quanto riguarda i prodotti biologici, gli standard rimangono invariati, ma potrebbero essere richieste nuove certificazioni da parte del DEFRA (Department of Environment Food and Rural Affairs).

6.6. Gli accordi con la Cina e l’ASEAN

Nel settembre del 2020, l’Unione europea e la Cina hanno sottoscritto un accordo bilaterale per proteggere una lista di indicazioni geografiche europee in Cina e di indicazioni geografiche cinesi nell’UE. In realtà, un accordo per contrastare il problema delle usurpazioni delle indicazioni geografiche era stato concluso già nel novembre del 2019, ma soltanto più di recente è stata effettivamente avviata la fase di una collaborazione che dovrebbe generare vantaggi commerciali reciproci.

Per bilanciare la politica economica espansiva della Cina, sono stati anche intensificati i rapporti dell’Unione europea con l’ASEAN (Association of South East Asian Nations – Associazione delle nazioni del Sud

⁵⁵ Per i controlli doganali sarà necessario il codice identificativo EORI attribuito alle imprese europee all’atto della prima dichiarazione in dogana. La compilazione della dichiarazione di esportazione dovrà contenere la classificazione doganale e l’origine delle merci. Eventuali vincoli o restrizioni possono essere monitorati attraverso la TARIC, cioè la tariffa integrata comunitaria, per il calcolo dei dazi doganali.

Est Asiatico⁵⁶). Se confrontiamo il modello del mercato unico adottato dall'Unione Europea e quello adottato dai paesi dell'ASEAN possiamo riscontrare sostanziali differenze, perché l'Unione europea ha adottato un modello che si fonda sulla libera circolazione di merci all'interno dello spazio comune, imponendo i medesimi dazi per tutte le merci importate, da un qualsiasi paese dell'Unione europea. L'ASEAN ha invece adottato un sistema ibrido che prevede la costituzione di una zona di libero scambio solamente all'interno dei paesi membri per le merci prodotte in uno dei paesi aderenti⁵⁷, lasciando però a ciascun paese membro la libertà di imporre dazi per prodotti provenienti da paesi terzi, fermo restando il quadro di riferimento generale del WTO. Questo doppio criterio di applicazione dei dazi, potrebbe risultare vantaggioso, quando all'interno dello spazio economico comune esistono paesi con dimensioni e peso economico diversi tra di loro.

Per certi versi, tale meccanismo di coesione interna, ma di differenziazione verso l'esterno, potrebbe essere quindi studiato come una futura alternativa al modello europeo attuale, e dare risposta ad alcune istanze che animano le proteste sovraniste e che vedono crescere le contestazioni nei confronti di una unione doganale europea che è costituita da un numero troppo elevato di paesi con interessi divergenti⁵⁸, ma neanche tale modello rimane immune da criticità.

In particolare, il punto più debole del sistema di commercio che applica le regole dell'ASEAN rimane quello della mancata eliminazione delle barriere non tariffarie che continuano ad esistere all'interno dei rapporti dei paesi aderenti, vanificando di fatto il raggiungimento di un livello di armonizzazione generale. All'interno del commercio tra i paesi dell'ASEAN sono però previste alcune deroghe per i prodotti agricoli, che possono beneficiare di una maggiore protezione o di dazi meno ridotti.

⁵⁶ L'ASEAN (Association of South East Asian Nations) è una organizzazione internazionale tra paesi del Sud-Est asiatico, costituita nel 1967 da Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia, a cui si sono successivamente aggiunti Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar, Cambogia. Nel 1993 è nata l'ARF (ASEAN Regional Forum), che riunisce non solo gli Stati membri dell'ASEAN, ma anche i loro principali partner commerciali e numerosi altri Stati dell'area asiatica, per la graduale eliminazione delle barriere tariffarie e per la cooperazione con altri paesi anche al di fuori dell'area asiatica. Alla fine del 2015 i paesi dell'ASEAN hanno istituito l'AEC per aumentare la loro competitività rispetto a paesi come la Cina e l'India.

⁵⁷ I beni vengono considerati prodotti da un paese dell'ASEAN se almeno il quaranta per cento del valore aggiunto del prodotto è stato realizzato all'interno dell'area. In questo caso le merci possono circolare, beneficiando del sistema di agevolazione tariffario dei paesi membri.

⁵⁸ L'esempio più evidente è rappresentato dal Gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca).

7. Il rilancio del sistema multilaterale

Occorre registrare che sono aumentate negli ultimi anni le critiche per lo sbilanciamento delle posizioni tra i paesi maggiormente industrializzati e quelli in via di sviluppo all'interno del WTO che hanno visto fasi di contrapposizione molto acute. È nell'ambito di tale squilibrio che si collocano anche le posizioni del movimento di Seattle, dal nome del luogo dove nel 1999 venne organizzata una importante protesta contro la Conferenza del WTO. Nonostante, il tentativo di ricondurre tali movimenti sotto il comune denominatore "no global", va in realtà precisato che si tratta di movimenti caratterizzati da interessi molto differenti, che non ricomprendono solo la contestazione contro il funzionamento del WTO o le regole del commercio internazionale e che pertanto andrebbero più opportunamente distinti, rispetto a una tendenziale generalizzazione.

Senza entrare nel merito di un'analisi tanto complessa che non può essere svolta in questa sede, per quanto attiene agli aspetti che più interessano i temi trattati, vanno rilevate soprattutto due punti deboli del sistema di regole consolidato dopo il Trattato di Marrakech: l'insufficienza delle misure di tutela dei diritti dei lavoratori a livello globale, e la scarsa attenzione ai problemi di protezione dell'ambiente che soltanto di recente hanno ricevuto maggiore considerazione. Inoltre, va rilevato il tiepido apprezzamento che nelle controversie dei paesi, in seno al WTO, è stato storicamente riservato ai processi di produzione in riferimento alla legittimazione degli scambi commerciali, rispetto alle regole sulle caratteristiche dei prodotti che hanno ricevuto tradizionalmente un più elevato livello di tutela⁵⁹.

Da quando è stato istituito il WTO sono avvenuti molti cambiamenti, ma soprattutto si è verificata una inversione di rotta da parte dei paesi più industrializzati che hanno scelto di privilegiare accordi di scambio bilaterali, rispetto al sistema multilaterale, finendo per incrinare l'importanza delle regole del WTO. La novità più significativa di questa evoluzione è che tali accordi bilaterali non sono più da considerare come ulteriori sviluppi per la costruzione del sistema multilaterale, ma spesso sono diventati veri e propri ostacoli a tale ricostruzione. Al contrario, proprio le regole del commercio internazionale istituite con il WTO possono offrire le migliori garanzie di fronte alla crescita commerciale e alla conquista sempre più elevata di rilevanti quote del mercato mondiale da parte dei paesi più aggressivi.

Le crisi economiche degli ultimi anni e soprattutto il recente sconvolgimento dei mercati internazionali a seguito della pandemia hanno mostrato la necessità di rinnovare l'agenda globale, legando in modo indissolubile

⁵⁹ P. Borghi, *Le regole del mercato...*, p. 678.

la circolazione dei beni e dei servizi ad ulteriori obiettivi che non possono prescindere dai cambiamenti climatici, dalla lotta all'inquinamento, dalla soluzione dei problemi ambientali, che sono diventati temi da considerare come tessere di un unico grande mosaico. Orbene, tali obiettivi necessitano di un rilancio del multilateralismo e confermano l'importanza di trovare un punto di raccordo comune in seno al WTO.

BIBLIOGRAFIA

- Adinolfi A. (2000), *La soluzione delle controversie nell'OMC ed il contenzioso euro-statunitense*, in: G. Venturini, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano.
- Albisinni F. (2005), *L'origine dei prodotti alimentari*, in: A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino.
- Albisinni F. (2020), *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino.
- Alemanno A. (2003), *Gli accordi di reciproco riconoscimento di conformità dei prodotti tra regole OMC ed esperienza europea*, "Diritto del commercio internazionale" n. 17(2-3).
- Aliberti C. (2005), *Tutela dell'ambiente e processi di integrazione regionale in America Latina: il caso del Mercosur*, "Roma e America. Diritto Romano Comune" n. 19-20.
- Alvarez Cozzi C. (2019), *Sunto dell'accordo d'associazione strategica Mercosur-Unione europea*, "Vita notarile" n. 2.
- Baeumer L. (1999), *Protection of Geographical Indications Under WIPO Treaties and Questions Concerning the Relationship Between those Treaties and the TRIPS Agreement*, in *Symposium on the Protection of Geographical Indications in the Worldwide Context*, Geneva.
- Bairati L., Pasa B. (2008), *Verso l'uniformazione del diritto privato latinoamericano: l'esperienza del Mercosur*, "Rivista critica del diritto privato" n. 3.
- Borghi P. (2004), *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech: prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano.
- Borghi P. (2007), *Mercato agroalimentare e concorrenza: regole e deroghe*, in: M. D'Addezio, A. Germanò (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano.
- Borghi P. (2011), *Le regole del mercato internazionale*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Milano.
- Borghi P. (2014), *Passport Please! WTO, TRIPS, and the (serious?) Question of the Geographical Origin of Foodstuffs*, in: P. Nappi et al. (a cura di), *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto alimentare, diritto Europeo*, Napoli.
- Bruno A.S. (2017), *La politica estera dell'Unione europea verso l'America Latina: due processi di integrazione regionale a confronto e il limite dei diritti umani*, "Federalismi" n. 15.
- Brunori M. (2015), *Origine dei prodotti degli insediamenti israeliani nei territori occupati: spunti di riflessione sul ruolo dell'informazione sugli alimenti*, "Rivista di diritto agrario" n. 4.
- Budzinowski R. (2011), *Il futuro del diritto agrario. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 3.
- Calamita M.R. (2019), *I negoziati sul commercio UE-USA. Un nuovo "anno zero" della politica commerciale internazionale*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" n. 4.

- Canfora I. (2011), *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in: G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Milano.
- Carmignani S. (2001), *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Firenze.
- Cirielli P. (2008), *L'armonizzazione tecnica nello spazio giuridico globale*, "Rivista trimestrale diritto pubblico", n. 2.
- Costato L. (1996), *L'Accordo sull'agricoltura del Trattato di Marrakech*, "Rivista di diritto agrario" n. 2.
- Cunsolo F. (2019), *La cooperazione doganale e la regolamentazione tecnica nel Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, "Diritto comunitario e degli scambi internazionali" n. 3-4.
- De Filippis F., Salvatici L. (2003), *WTO e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun*, Roma.
- Di Stefano M. (2001), *Soluzione delle controversie nell'OMC e diritto internazionale*, Padova.
- Gencarelli F. (2009), *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, "Rivista diritto agrario" n. 1.
- Germanò A. (2017), *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, "Diritto agroalimentare" n. 2.
- Germanò A., Rook Basile E. (2010), *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino.
- Gooch A. (2002), *Da Seattle a Doha*, in: I. Caracciolo, C. Forte (a cura di), *Il Commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli.
- Jannarelli A. (2001), *Le fonti del diritto agrario tra vecchi e nuovi paradigmi*, in: idem, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari.
- Jannarelli A. (2009), *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente" n. 6.
- Leita F. (1998), *La soluzione delle controversie nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano.
- Ligustro A. (1996), *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova.
- Lorvellec L. (1996), *You've Got to Fight for Your Right to Party: A Response to Professor Jim Chen*, "Minnesota Journal of Global Trade" n. 5.
- Micciarelli G. (2017), *CETA, TTIO e altri fratelli: il contratto sociale della post-democrazia*, "Politica del diritto" n. 2.
- Miribung G. (2019), *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPs e CETA: qualche osservazione*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- O'Connor B. (2004), *The law of geographical indications*, London.
- Olmos Giupponi B. (2017), *The multiple protection of human rights in Europe, Latin America and the Caribbean*, "Percorsi costituzionali" n. 2.
- Palma R. (2017), *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE dell'OMC: reinventare le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente*, "Rivista di diritto industriale" n. 6.
- Papisca A. (1970), *Dumping e antidumping nel diritto Internazionale*, "Diritto internazionale" n. 3.
- Parenti A. (2003), *La Conferenza Ministeriale di Doha e il dopo Doha*, in: L.S. Rossi (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna.

- Picone P., Ligustro A. (2002), *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova.
- Rook Basile E., Germanò A. (1998), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano.
- Rude J. (2001), *Under green box. The WTO and Farm Subsidies*, "Journal of World Trade" vol. 35(5).
- Schiavone G. (1966), *Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano.
- Smith A. (2001), *Possono essere risolti giudizialmente gli "aspetti non commerciali"? L'inserimento di nuovi argomenti nell'Accordo sulla agricoltura della World Trade Organization*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Spadaro A. (2019), *La tutela delle indicazioni geografiche per i prodotti agroalimentari*, "Il Diritto dell'agricoltura" n. 2.
- Spoto G. (2020), *L'origine dei prodotti alimentari come informazione da fornire ai consumatori per garantire il diritto internazionale umanitario*, "Cultura e diritti" n. 1.
- Stegher G. (2017), *Canada-Unione europea: i nuovi equilibri della "partnership" economica e commerciale di libero scambio, Commento a ACC. Canada-UE 30 ottobre 2016 (Accordo economico e commerciale globale – CETA)*, "Federalismi" n. 14.
- Triggiani E. (1989), *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari.
- Turner J.D.C. (2010), *Intellectual property and EU competition law*, Oxford.
- Ubertazzi L.C. (1982), *Dumping*, in: *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. III, Torino.
- Watson K.W. (2016), *Reign of Terroir. How to Resist Europe's Efforts to Control Common Food Names as Geographical Indications*, "Policy Analysis" n. 787.

PROS AND CONS OF THE MULTILATERAL SYSTEM OF INTERNATIONAL AGREEMENTS ON TRADE IN AGRICULTURAL PRODUCTS

Summary

Even though the regulation on the trading in agricultural products has evolved from the objectives of full liberalisation pursued for the trade in industrial products, the GATT rules have been applied to agricultural products from the very outset. The author of this article reconstructs the regulatory framework of international sources, with particular attention to the SPS Agreement (the Sanitary and PhytoSanitary measures), the TBT Agreement (the Technical Barriers to Trade), and the TRIPs Agreement (Trade Related Intellectual Property Rights). The second part of the essay delves into the issue of trade and information to guarantee international humanitarian law, starting from the examination of the Israeli wine case and the reasoning of the Court of Justice of the European Union in its judgment (C-368/18). Since the establishment of the WTO, many changes have taken place, but above all there has been a reversal of direction by the most industrialized countries that have chosen to stimulate bilateral trade treaties over the multilateral system, thus undermining the importance of the WTO rules. The most significant novelty of this evolution is that such bilateral agreements are no longer to be considered as further developments in the construction of the multilateral system, but have often become real obstacles to this reconstruction. For the author, it is precisely those rules of international trade established with the WTO that can offer the best guarantees in the face of

trade growth and the ever-increasing conquest of significant shares of the world market by the most aggressive countries. The economic crises of the recent years and, above all, the recent upheaval in international markets following the pandemic have shown the need to renew the global agenda, indissolubly linking the movement of goods (especially agricultural goods) to further objectives that cannot be separated from climate change, the fight against pollution and the solution to environmental problems which have become issues to be considered as pieces of a single large mosaic. These objectives would require a relaunch of multilateralism and confirm the importance of finding a common link within the WTO.

Keywords: international trade in agricultural products, multilateral agreements, WTO, CETA, JEFTA, TTIP, Brexit

LUCI E OMBRE DEL SISTEMA MULTILATERALE DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI SUL COMMERCIO DEI PRODOTTI AGRICOLI

Riassunto

Anche se le regolazioni sul commercio dei prodotti agricoli si sono evolute dagli obiettivi di piena liberalizzazione perseguiti per il commercio dei prodotti industriali, le regole del GATT sono state applicate fin dall'inizio. L'autore dell'articolo ricostruisce il quadro normativo delle fonti internazionali, con particolare attenzione all'Accordo SPS (sulle misure sanitarie e fitosanitarie), all'Accordo TBT (sulle barriere tecniche al commercio), e all'Accordo TRIPs (Trade Related Intellectual Property Rights; Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale). La seconda parte dello studio approfondisce il tema del commercio e dell'informazione a garanzia del diritto internazionale umanitario, partendo da un esame del caso del vino israeliano e dalla motivazione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (C-368/18). Da quando l'OMC è stata istituita sono avvenuti molti cambiamenti, ma soprattutto c'è stata un'inversione di rotta da parte dei Paesi industrializzati che hanno scelto di stimolare accordi commerciali bilaterali rispetto al sistema multilaterale, minando così l'importanza delle regole dell'OMC. La novità più significativa di questa evoluzione è che tali accordi bilaterali non sono più da considerare come ulteriori sviluppi nella costruzione del sistema multilaterale, ma sono spesso diventati dei veri e propri ostacoli alla ricostruzione. Per l'autore, sono proprio le regole del commercio internazionale stabilite con l'OMC a offrire le migliori garanzie di fronte alla crescita degli scambi e alla conquista sempre più crescente di quote significative del mercato mondiale da parte dei Paesi più aggressivi. Le crisi economiche degli ultimi anni e, soprattutto, i recenti sconvolgimenti dei mercati internazionali a seguito della pandemia hanno mostrato la necessità di rinnovare l'agenda globale, legando indissolubilmente la circolazione delle merci (soprattutto agricole) ad ulteriori obiettivi che non possono prescindere dal cambiamento climatico, dalla lotta all'inquinamento e dalla soluzione dei problemi ambientali che sono diventati temi da considerare come tasselli di un unico grande mosaico. Questi obiettivi richiederebbero un rilancio del multilateralismo e confermerebbero l'importanza di trovare un anello comune all'interno dell'OMC.

Parole chiave: commercio internazionale di prodotti agricoli, accordi multilaterali, WTO, CETA, JEFTA, TTIP, Brexit