

LA TUTELA INTERNAZIONALE
DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

Vito Rubino

*Leale cooperazione e tutela delle indicazioni geografiche:
quale sviluppo dopo la crisi del CETA?*

*Comprehensive Agreements and the protection of the geographical indications:
what development after the CETA crisis?*

ABSTRACT

Nel mese di Agosto 2020 il Parlamento di Cipro ha votato contro la ratifica del CETA, l'Accordo Economico e Commerciale Globale (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) fra l'Unione europea e il Canada, mandando in crisi la strategia europea di politica commerciale comune degli ultimi decenni imperniata sui c.d. "Accordi di nuova generazione"¹, che affiancano alle consuete regolamentazioni commerciali e alle disposizioni doganali un più generale regime di cooperazione politica, nonché chiari richiami alla protezione dei diritti umani, allo sviluppo sostenibile, alla tutela delle tradizioni e delle identità culturali, alla democrazia e allo Stato di diritto.

Anche se la votazione non è stata accompagnata da una nota ufficiale che ne chiarisse le motivazioni, esponenti politici locali e *mass media* hanno da subito individuato nella insufficiente protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti tipici – e, segnatamente, nella mancata tutela della denominazione "*Halloumi*" relativa a un tipico formaggio di Cipro – la causa che ha spinto la maggioranza del Parlamento cipriota a voltare le spalle al più ampio e complesso strumento di regolazione dei rapporti commerciali fra l'Unione europea e un Paese terzo².

Il prodotto in questione è divenuto, così, il simbolo di una battaglia generale contro la globalizzazione e i suoi effetti ablativi delle identità e delle culture nazionali, andando ben oltre la problematica giuridica della sua tutela.

La scelta del Parlamento cipriota chiama in causa due principi fondamentali che governano i rapporti fra Unione e Stati membri nell'esercizio delle c.d. competenze esterne della Ue: quello di attribuzione (art. 5 TUE) e quello di leale cooperazione (art. 4 TUE).

⁽¹⁾ Per una visione d'insieme degli accordi stipulati e in corso di negoziazione si rinvia alla pagina del sito web della Commissione europea <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements>.

⁽²⁾ I leader dei principali schieramenti politici locali hanno commentato la decisione sui social media (*Twitter* etc.). Per un quadro delle motivazioni e delle diverse posizioni si veda <https://www.impresedelsud.it/le-fake-news-colpiscono-ancora-cipro-non-ratifica-il-ceta>.

Dal primo punto di vista è necessario sottolineare come la materia della tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari di qualità rientri nell'ambito della proprietà intellettuale e industriale tanto nell'ambito del diritto internazionale (cfr., a titolo esemplificativo, la Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 1883³, l'Accordo di Lisbona sulla protezione delle denominazioni di origine e la loro registrazione internazionale del 1958⁴, l'Accordo TRIPs allegato al Trattato di Marrakech⁵) quanto dell'Unione europea (cfr., *ex plurimis*, CGUE 16 maggio 2000, C-388/95, *Belgio c. Spagna*, punto 54; 20 maggio 2003, C-469/00, *Ravil*, punto 49; 20 maggio 2003, C-108/01, *Salumificio S. Rita*, punto 64 e di lì a seguire in modo costante nella giurisprudenza sulle DOP – IGP).

Il Trattato di Lisbona ha modificato l'art. 207 TFUE includendo specificamente gli "aspetti commerciali della Proprietà Intellettuale" fra le materie rientranti nella c.d. "politica commerciale comune", che, com'è noto, è una competenza esclusiva dell'Unione europea (cfr. art. 3 lett. e TFUE).

La Corte di giustizia Ue nel parere 2/15 del 16 maggio 2017 concernente l'accordo fra Unione europea e Repubblica di Singapore (del tutto simile al CETA) ha chiaramente affermato che «la semplice circostanza che un accordo internazionale possa avere talune implicazioni sugli scambi commerciali con uno o più Stati terzi non è sufficiente per concludere che tale accordo debba essere classificato nella categoria di quelli che rientrano nella politica commerciale comune. Per contro un atto dell'Unione rientra in tale politica qualora riguardi specificamente gli scambi suddetti, in quanto esso sia essenzialmente destinato a promuoverli, facilitarli o a disciplinarli e abbia effetti diretti e immediati su di essi» (cfr. punto 36 del parere).

Per quanto qui più interessa, nell'ottica accennata la Corte ha ritenuto che la creazione di una lista positiva di toponimi che le parti contraenti si impegnano a tutelare, nonché il vincolo a introdurre o mantenere nell'ordinamento dei contraenti norme che consentano il contrasto alla concorrenza parassitaria e alle forme di sviamento del consumatore, sono disposizioni chiaramente orientate a garantire agli imprenditori di ciascuna parte un "livello appropriato" di protezione dei loro diritti di P.I., talché le relative norme ben possono collocarsi fra quelle che incentivano lo scambio di merci fra le parti.

Ne consegue che le parti di un accordo esterno che disciplinino la materia in questione devono essere ricondotte alla competenza esclusiva dell'Unione ai sensi del combinato disposto degli artt. 207 TFUE, 5 TUE, 3 n. 1) lett. e) TFUE.

Lo Stato membro, chiamato a ratificare l'accordo stipulato in forma "mista" per la presenza di altri (e diversi) elementi non riconducibili alla competenza esclusiva

⁽³⁾ Cfr. la Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 20 marzo 1883 riveduta a Bruxelles il 14 dicembre 1900, a Washington il 2 giugno 1911, all'Aja il 6 novembre 1925, a Londra il 2 giugno 1934, a Lisbona il 31 ottobre 1958 e a Stoccolma il 14 luglio 1967 e modificata il 2 ottobre 1979, articolo 1 n. 2);

⁽⁴⁾ Cfr. l'Accordo di Lisbona per la protezione delle Denominazioni di Origine e la loro registrazione internazionale del 31 ottobre 1958 come rivisto a Stoccolma il 14 luglio 1967 e emendato il 28 settembre 1979, cui, com'è noto, l'Unione europea ha aderito con decisione del Consiglio (UE) 2019/1754, del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche, in GUUE, L 271, pp. 12 ss.

⁽⁵⁾ Cfr. l'allegato 1C al Trattato adottato a Marrakech 15 aprile 1994 che ha istituito il WTO, relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, artt. 22-23.

dell'Unione, non può entrare nel merito del contenuto degli articoli che si occupano di siffatta materia, che non è più soggetta alla sua sovranità nazionale.

D'altronde, anche ove così non fosse, alla medesima conclusione si potrebbe pervenire facendo semplice applicazione dei criteri della giurisprudenza AETS (cfr. Sentenza Corte di Giustizia 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1971:32) ove, com'è noto, la Corte ha affermato che «tutte le volte che (per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato) la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno il potere, né individualmente né collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme» (cfr. punto 1 p. 264 della sentenza).

In linea con tale orientamento, l'art. 216 TFUE attribuisce alla Ue la competenza a concludere, *inter alia*, qualsiasi accordo internazionale che «possa incidere su norme comuni o alterarne la portata».

Orbene, è noto che la materia delle Indicazioni Geografiche è oggetto già dal 1992 di uniformazione "esauriente" a livello comunitario (cfr. CGE, Sentenza della Corte (grande sezione) dell'8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, ECLI:EU:C:2009:521).

Di conseguenza anche sotto questo profilo non spetta più agli Stati membri entrare nel merito delle scelte dell'Unione sulla gestione dei rapporti con i Paesi terzi relativi a questo ambito, che sono oggetto di una autonomia negoziale assoluta.

Ciò, dunque, non può che palesare la illegittimità di una decisione nazionale che neghi la ratifica di un Accordo internazionale come il CETA per ragioni attinenti alla protezione della denominazione di una formaggetta, oggetto di un procedimento di registrazione a livello Ue come Denominazione di Origine Protetta.

In linea con questo assunto è possibile considerare la decisione del Parlamento cipriota una violazione del principio di leale cooperazione.

Infatti, l'art. 4 TUE prevede che «l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati». In particolare «gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione».

Non c'è dubbio che il rifiuto di ratificare il CETA per questioni attinenti una fattispecie (bagatellare) nazionale rientrante nel perimetro delle competenze esclusive (o, comunque, di una disciplina già armonizzata a livello Ue) metta a rischio l'intera strategia europea sugli accordi commerciali di nuova generazione e precluda l'entrata in vigore definitiva dell'Accordo con il Canada.

Infatti, sebbene la decisione del Consiglio 2017/38 del 28 ottobre 2016 (in *GUUE* L 11 del 14.1.2017 pp. 1080 ss.) abbia confermato l'applicazione provvisoria del CETA fino al completamento delle procedure di ratifica (art. 1 della decisione, che richiama l'articolo 30.7, paragrafo 3, dell'accordo stesso), l'eventuale notifica della volontà contraria anche solo di uno dei contraenti impedirebbe il suo perfezionamento facendo definitivamente infrangere l'intesa raggiunta.

Di più: la vicenda del formaggio *Halloumi* mina alle fondamenta la credibilità stessa dell'Unione nei negoziati commerciali con i Paesi terzi che debbano essere stipulati in

forma “mista”, in quanto rende del tutto aleatorie le intese raggiunte persino su temi che rientrano nelle competenze esclusive della Ue.

Si impone, dunque, la necessità che la vicenda in esame non sia gestita come un semplice incidente di percorso da recuperare con semplici negoziati politici, ma venga affrontata in chiave “giuridica” e, possibilmente, dia origine a modifiche anche nel *modus procedendi* futuro dell’Unione su un terreno così delicato come la strategia degli Accordi commerciali internazionali di nuova generazione.

La Commissione europea, anziché adottare un approccio attendista di fronte alle decisioni cipriote⁶ avrebbe potuto sollecitare allo Stato membro spiegazioni formali⁷ e, a fronte della conferma delle motivazioni di un simile incaglio, attivare i rimedi di cui all’art. 258 TFUE per violazione delle competenze esclusive dell’Unione e del principio di leale cooperazione ex art. 4 TUE.

Ciò avrebbe consentito un chiarimento ulteriore in materia fungendo anche da deterrente futuro nei confronti di tentazioni di strumentalizzazione dei procedimenti di ratifica degli accordi misti anche da parte di altri Stati che volessero cavalcare il malcontento dell’opinione pubblica per ragioni di stretta politica interna.

Lo scenario non è così remoto, ove si consideri la crescente ostilità verso la globalizzazione e le molte difficoltà che proprio il CETA ha incontrato già prima di questo incidente finale (cfr. le difficoltà incontrate dal Belgio e dovute alla opposizione del Parlamento vallone, risolte attraverso l’adozione di uno strumento interpretativo comune che ha chiarito la portata di alcune disposizioni dell’accordo relative, in particolare, all’esercizio dell’autonomia regolamentare dei contraenti nel perseguimento dei rispettivi obiettivi di politica pubblica).

In altre parole occorrerebbe una reazione forte a questo genere di opposizioni per evitare che le pressioni dell’opinione pubblica, guidata dalla disinformazione e dalle reazioni “di pancia”, spingano i Parlamenti a boicottare l’apertura del mercato Ue al commercio internazionale, facendo leva ora su questo ora su quell’aspetto, del tutto incuranti del rispetto dei principi “costituzionali” che regolano il rapporto fra la Ue e gli Stati membri sopra richiamati.

Varrebbe, poi, la pena di aprire una riflessione, in senso più generale, sulle modalità di conduzione dei negoziati per la conclusione di questi accordi commerciali.

Da più parti è stata sollecitata una maggiore trasparenza e un maggiore dialogo con le parti sociali da parte della Commissione, onde scongiurare le strumentalizzazioni di cui si è detto.

Questa soluzione, tuttavia, non è praticabile nei termini generalmente prospettati (comunicazione continua e dettagliata degli obiettivi e dei progressi raggiunti, *forum* di discussione pubblica permanenti, apertura del negoziato alle ONG etc.) perché un eccesso di trasparenza indebolirebbe l’Unione nelle trattative, rendendo chiari anzitempo alle controparti non solo gli obiettivi, ma anche i limiti dell’autonomia e delle priorità europee.

⁽⁶⁾ Si veda la conferenza stampa della Commissione all’indomani della bocciatura della proposta di legge di ratifica nel Parlamento cipriota, disponibile on line al seguente indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=Tf-kXpOgqWo>

⁽⁷⁾ Ciò in quanto ai sensi degli artt. 65 – 67 della Convenzione di Vienna il rigetto della legge di ratifica non determina ex sé conseguenze internazionali fino a quando non è formalmente notificata una volontà in tal senso dello Stato agli altri contraenti.

Piuttosto, per venire incontro alle esigenze “democratiche” espresse implicitamente in questa critica, potrebbe essere il caso di prevedere un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali già in questa fase. A questi ultimi risulterebbe, così, assai difficile assumere successivamente una posizione contraria alla ratifica, sì da scongiurare decisioni opportunistiche come quella nella vicenda in commento.

Il dialogo in questione potrebbe, peraltro, essere mantenuto a un livello informale, così da evitare passaggi connotati dalla necessaria pubblicità legale che facciano venire meno la riservatezza e indeboliscano la posizione dell’Unione nella trattativa.

Non resta, quindi, che fare tesoro di quanto accaduto e auspicare che anche la vicenda della formaggetta *Halloumi* e la crisi del CETA si iscrivano nello strano destino dell’integrazione europea, costretta ogni volta a fare i conti con i propri limiti per poter progredire meglio e più velocemente!