

L'origine dei prodotti alimentari nell'accordo TRIPS

1. Prima di affrontare qualsiasi problema giuridico è ragionevole – e saggio – chiedersi perché: perché affrontare quel problema; anzi, prima di tutto perché *porselo* sotto il profilo del diritto. Il che significa chiedersi, in altri termini, se esistano davvero esigenze di normazione e, di conseguenza, verificare l'esistenza di norme al riguardo, valutare la loro rispondenza a tali esigenze; chiedersi quali problemi restino aperti, ecc.; infine, in caso negativo, cercare nel sistema, attraverso i principi generali, gli spunti per rispondere ai bisogni di normazione.

Il problema dell'origine geografica degli alimenti è paradigmatico: per una serie di motivi e a diversi fini, infatti, l'individuazione del loro luogo di origine è avvertita quasi da tutti come una esigenza, un problema da risolvere. Una mancanza di norme su questo aspetto sarebbe, cioè, avvertita come una carenza del sistema (un difetto cui occorrerebbe prontamente supplire, un inaccettabile vuoto da riempire). Sennonché le norme, quando ci sono, sono poi sovente avvertite come un problema a loro volta, poiché difficilmente esiste – e certamente non in tema di origine geografica – una norma *all-purpose*, capace di accontentare tutte le esigenze espresse in quella vaga domanda di chiarezza sottesa al tema dell'origine geografica, e soprattutto in grado di accontentare le disparate idee soggettive del pubblico su un concetto, in realtà, tanto apparentemente ovvio, quanto sfuggente. Pertanto, finisce che ogni regola rinvenuta nel sistema risponde sicuramente a taluni fini, ma non ad altri; ed è forse (anzi, auspicabilmente) adeguata almeno agli uni, ma quasi certamente non agli altri.

Nel diritto doganale, ad esempio, per tradizione non mancano regole giu-

* Università degli Studi di Ferrara

ridiche concernenti l'origine geografica dei prodotti. Coerentemente con le finalità più generali dei sistemi normativi in cui si inseriscono, si tratta di disposizioni nate con l'obiettivo di applicare un idoneo regime tariffario agli scambi (il più idoneo, ossia – a seconda del lato da cui si approccia la questione – il più utile, il più equo, il più capace di prevenire frodi, ecc.), nonché per tenere monitorati i flussi commerciali internazionali, così da poter elaborare statistiche, valutare la situazione delle economie nazionali (onde adottare gli strumenti migliori di intervento), definire lo *status* di un Paese al fine di particolari regimi di applicazione di regole UE o di accordi internazionali (es. la qualifica di “importatore netto” di prodotti alimentari considerata dall'Accordo agricolo del WTO, oppure di cereali prevista dall'International Grains Convention), ecc.

Ebbene, nel diritto alimentare quelle regole – in quanto troppo generali, e nate con finalità doganali – sono percepite, dal consumatore e da molti studiosi del diritto, come insufficienti. A ragione o a torto, è comunque diffusa la sensazione che le norme in questione, pur adeguate alle esigenze doganali, non siano altrettanto conferenti con il settore alimentare, poiché questo avrebbe necessità del tutto peculiari. Quella da più parti denunciata non è propriamente un'incompatibilità; e men che mai un'incompatibilità assoluta: è piuttosto la convinzione che i criteri di definizione dell'“origine doganale”, nel momento in cui vengono applicati agli alimenti diano un risultato inadeguato, inattendibile, a volte persino bizzarro. Perché? Perché lo stabilire l'origine geografica di un prodotto alimentare sarebbe operazione dotata di ben altre funzioni, e da radicare su ben altri elementi, rispetto alla mera attribuzione di una “appartenenza” economica di un prodotto a un dato Paese. Il luogo d'origine, secondo il sentire comune, nel caso dei cibi ha un'influenza determinante sulle *caratteristiche* del prodotto (o, come qualcuno preferisce dire, sulle sue “qualità”), in modo assai maggiore di quel che generalmente accade per altri prodotti presenti sul mercato. A volte, si dice, il luogo di origine geografica conferisce all'alimento peculiarità addirittura distintive, per ragioni connesse all'ambiente (clima, terra, aria, tradizioni, ecc.) cui l'alimento si collega, tanto da poterne ricevere caratteri identificativi.

Ebbene, in certi casi ciò può essere senz'altro vero, ma in altri no. Quando lo è, per lo più sarà grazie a ciò che l'origine geografica implica in concreto: al patrimonio di conoscenze tradizionalmente posseduto (e reciprocamente trasmesso) dai produttori di quella zona; al più facile approvvigionamento di certe materie prime peculiari (perché derivanti da colture locali, o da specie animali autoctone); a caratteristiche specifiche del clima e dell'ambiente del luogo, ecc. Di certo, però, in qualche caso gli elementi “locali” appena esem-

plicati sono, di fatto, venuti meno nel tempo: è frequente constatare che tecniche inizialmente qualificabili come “tradizionali” (perché più o meno rispondenti a pratiche produttive tramandate nel tempo), negli ultimi decenni si sono poco a poco disperse, o più semplicemente modernizzate, a causa della progressiva introduzione di sempre più numerose varianti di tipo industriale (fino a che le varianti possono avere il sopravvento sulla parte tradizionale della metodica); materie prime locali sono via via scomparse e, per questo, sono state soppiantate giocoforza da ingredienti di provenienza differente, con caratteri più standardizzati; l'affermazione del prodotto sul mercato ha richiesto un forte incremento dei volumi di produzione incompatibili con l'utilizzo delle sole acque della sorgente del luogo, mentre il mero fattore climatico, senza più gli altri elementi di cui sopra, non è di per sé sufficiente a mantenere, esso solo, le specificità dell'alimento.

Resta, così, la reputazione. Resta *l'idea*, diffusa presso i consumatori, che il prodotto, grazie a una certa sua origine geografica, *possa* avere qualcosa di più e di meglio rispetto al genere cui appartiene (che quel formaggio *possa* distinguersi dagli altri formaggi simili per ingredienti, o quel legume *possa* distinguersi dagli altri legumi della stessa famiglia, ecc.). A volte resta *soltanto* l'idea, figlia di un ricordo dei tempi in cui quello era un alimento davvero originario di là, e davvero prodotto solo là. E quell'idea, quella “reputazione”, costituisce un maggior valore commerciale del prodotto (poiché la dichiarata origine è un veicolo di *marketing* a volte potente), talvolta non privo anche di valenze culturali; ma, sul piano qualitativo, porta con sé una mera possibilità: il diritto può – e non è neppure detto – garantire la veridicità dell'origine, ma non certamente assicurare la presenza delle caratteristiche che quella reputazione fa sperare¹.

Inoltre, lo sviluppo sempre più sofisticato della tecnologia alimentare, e il fenomeno delle “esportazioni di *know-how*”, permettono talora di relativizzare ulteriormente il problema dell'origine. Il settore vitivinicolo è, in questo senso, uno degli esempi forse più eloquenti. Da un lato l'esportazione di vitigni (magari adattati, con ibridazioni e ricombinazioni genetiche, a climi e

¹ Si è detto “solo l'idea”, poiché certe volte la reputazione è davvero la sola cosa che rimane, senza più neppure una reale origine nella zona, ma soltanto un richiamo a essa nel nome dell'alimento, capace di dargli un valore aggiunto meramente commerciale. Talvolta un legame così flebile (anzi, puramente fittizio) con una zona d'origine (che d'origine in realtà non è più) è persino protetto dall'ordinamento: prima il reg. CEE 2081/92 sulle DOP e IGP, e poi l'attuale disciplina della materia (reg. UE n. 510/2006) hanno sempre ritenuto presupposto sufficiente per la registrazione di una IGP l'esistenza della *sola* reputazione collegata a un nome geografico, anche senza una vera origine da quel territorio.

terreni differenti da quello originario), e quella di tecniche colturali ed enologiche – fattori che, tra l'altro, sono spesso portati nel mondo da persone originarie delle zone colturali tradizionali – permettono di realizzare in varie parti del globo un prodotto sempre più comparabile (almeno a grandi linee) con quello tradizionalmente realizzato in Europa. Dall'altro, la chimica e la biochimica applicate alla vite e al vino hanno consentito una vera e propria "anatomia" degli elementi aromatici e organolettici, così da poter ulteriormente affinare le tecniche produttive di cui sopra².

L'obiettivo immediato di queste conoscenze (applicate) è migliorare la capacità di produzione dei vini nelle zone a vocazione tradizionale, fornendo ai vinificatori gli strumenti per un sempre maggiore perfezionamento del risultato produttivo, accentuando le note più pregiate e attenuando viceversa quelle che meno incontrano il gusto dei clienti. Se portate alle estreme conseguenze, però, esse possono significare, in prospettiva, la capacità di produrre vini sempre meno vincolati al territorio tradizionalmente vocato, grazie a una parziale sostituzione della tecnologia alla natura. Quello che nel futuro si potrà forse ottenere sarà certamente un prodotto diverso da quello tradizionale; ma probabilmente, grazie a questi metodi, si potrà realizzare nella Napa Valley un sangiovese sempre più somigliante a quello di Romagna, o in Sudafrica o in Argentina uno chardonnay sempre più simile al progenitore francese. Al di là della relativa novità del fenomeno, non vi sarebbe nulla di così strano: d'altra parte, una significativa percentuale di produzioni vinicole italiane, ad esempio, si basano su vitigni bordolesi, o borgognoni (e dunque non autoc-toni), che si è imparato a vinificare con ottimi risultati. Magari occorreranno decenni prima che si arrivi a eccellenze dell'enologia adatte ai palati di *sommelier* e di *gourmet*; ma quel prodotto potrà forse un giorno essere in grado di competere, in termini di mercato mondiale e di massa, con una significativa quota dell'attuale commercio del vino (e in parte già lo fa).

Immaginare che un giorno si possa addirittura, grazie alla chimica, ottenere sostanzialmente gli stessi vini in varie parti del mondo, prescindendo totalmente dal territorio originario del vino e/o del vitigno grazie a "correzioni" di aroma e sapore introdotte artificialmente nel prodotto, resta forse un'esagerazione vagamente fantascientifica; ma è ben vero, sull'altro versante del mercato, che anche il consumatore, generalizzando, esagera. Il consumatore medio, quello che – si noti bene – più interessa il mercato, è anche mediamente atec-

² Cfr. L. MOIO, A. GAMBUTI, M.T. LISANTI, *Identità sensoriale del vino e nuove tecnologie*, in *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno (Roma, 23-24 novembre 2007), a cura di F. Albisinni, Milano, 2008, pp. 75-93, e la dottrina ivi citata.

nico (viceversa il consumatore esperto, attentissimo, dotato di spiccata sensibilità alimentare e culturale, e quindi di una raffinata cultura alimentare, è in realtà una eccezione, una *élite*; e al mercato interessa un po' meno, in quanto i numeri che esso rappresenta, benché importanti, non sono altrettanto appetibili). E quel consumatore medio ha una percezione – nonché conseguentemente un comportamento – approssimativi: tende a considerare più o meno sempre vero, quasi un assioma, che “origine” sia sinonimo di “appartenenza” a un territorio, così come tende a considerare tale appartenenza un fattore di qualità, spesso senza neppure sapere davvero cosa intendere per “qualità”. A ciò si aggiunge infine quella quota ancor più elitaria, e assolutamente minoritaria, di consumatori che vedono tale appartenenza in sé e per sé come una qualità (cioè come sinonimo di valore culturale dell'alimento), che prescinde da qualità organolettiche, nutrizionali, ecc.

Dunque, per un'analisi giuridica disincantata occorre forse partire dalla considerazione preliminare, e smitizzante, che le norme sull'origine geografica – a seconda dei casi – talvolta tutelano tale origine come un bene in sé (per la valenza culturale che essa rappresenta, connessa all'idea di prodotto tipico locale come bene culturale immateriale, così venendo incontro alla domanda dell'*élite* più colta e selettiva), ma altre volte tutelano un valore assai più approssimativo dell'origine geografica: un valore che, in realtà, poggia su di un'equiparazione sommaria (talora un vero e proprio errore) operata dal consumatore medio, illuso di avere una consapevolezza sul reale legame fra caratteristiche e territorio. E che di illusione sovente si tratti è dimostrato dal fatto che, anche quando quel legame non esista neppure in concreto, nondimeno quasi tutti i consumatori sono comunque inclini a preferire quel prodotto, solo perché asseritamente originario di una certa zona, pronti ad associare a quell'origine una “qualità” più simile a un dogma di fede che a una concreta e fondata realtà.

Se tale è la domanda del cosiddetto consumatore medio, e se quest'ultimo è, per definizione, il “tipo” di consumatore numericamente più diffuso, rappresentando il bacino più interessante per il mercato, il settore delle produzioni alimentari – soprattutto di quelle di massa – esprime il bisogno di regole che tutelino tale reputazione dell'origine, a prescindere dal dato reale; mentre, quasi a far da contrappeso, l'idea stessa di una normativa che sia capace di infondere fiducia nei consumatori (alla base, ad esempio, dell'intera legislazione alimentare dell'UE secondo la Commissione europea) non può fare a meno di norme che garantiscano una base di veridicità all'indicazione dell'origine. Ma è d'altronde un dato osservabile – e una conferma di questa premessa – come simili normative di tutela dell'origine e delle sue indica-

zioni, a prescindere dalla sua reale incidenza su caratteristiche del prodotto, rappresentino una esigenza assai più sentita in quelle regioni del mondo nelle quali tale convinzione è un dato sociologico maggiormente diffuso: è lì che il consumatore chiede più che altrove, a torto o a ragione, simili garanzie legislative, ed è lì che il mondo della produzione alimentare ha bisogno di tali garanzie di legge per poter sfruttare tutto il potenziale commerciale di quella reputazione. Tipicamente, nella parte meridionale d'Europa.

2. Sembra perciò evidente che, se si sposta l'attenzione su un contesto globale, regolato da norme destinate a disciplinare rapporti giuridici su più vasta scala (geograficamente parlando), e che non tengono conto di peculiarità sociologiche regionali, la presenza di regole improntate alla tutela di una peculiare declinazione alimentare della nozione di origine, nel senso sopra considerato, si presenta assai rarefatta. Detta altrimenti: su scala mondiale, la domanda di certezza sull'origine geografica di un alimento è un dato quasi marginale; e, quindi, marginale tende a essere anche la presenza, nel diritto internazionale, di norme che definiscano una "origine alimentare" in parallelo a quella "doganale", proprio perché fuori dall'Europa (o dalla sua parte meridionale, per quanto prima osservato) il bisogno di regole del genere è ben poco sentito. Comincia solo timidamente a essere percepito: negli USA, ad esempio, si avvertono prime avvisaglie, frutto di un recente "innamoramento" di una parte della classe media e alta per i gusti, la cultura, e le concezioni nutrizionali europee; ma non vi è dubbio che la popolazione statunitense in maggioranza continui a cibarsi di alimenti standardizzati, di fabbricazione prevalentemente industriale, per i quali l'origine geografica conta ben poco.

L'accordo TRIPS è parte integrante, si sa, degli accordi istitutivi del World Trade Organization, la cui funzione essenziale è – come noto – costruire un quadro disciplinare multilaterale degli scambi commerciali internazionali. Storicamente, il sistema è costruito sulle fondamenta del GATT 1947, e gli accordi tematici specifici (come il TRIPS, appunto) rappresentano delle "appendici" (non a caso, sono collocati entro specifici "Annexes" all'Atto finale di Marrakech) aventi lo scopo di dettare norme articolate là dove, sin dal 1947 o da revisioni posteriori risalenti a successivi *rounds* negoziali, il GATT conteneva solo meri principi o, nella migliore delle ipotesi, solo norme rivelatesi troppo generali, troppo elastiche, lacunose, ecc. Ma se il quadro in cui l'accordo TRIPS si inserisce è, fondamentalmente, di diritto doganale e mercantile, già prima di entrare nel merito del nostro tema non aspettiamoci gran che in termini di protezione di beni immateriali e di *non-trade concerns* (quali possono essere considerati, in definitiva, lo *know-how*, il cosiddetto legame

qualità-territorio, o un diverso e più pregnante concetto di origine geografica, che possa dirsi peculiare del settore alimentare).

Nel contesto del WTO esiste in effetti un altro accordo interamente, e specificamente, dedicato al tema dell'origine delle merci³ e, stante la necessità di interpretazione sistematica, occorre prima di tutto prendere buona nota di quel concetto di origine che in esso è delineato: la portata dell'accordo, sia di per sé stessa (in ragione della sua collocazione), sia per la sua funzione chiarificatrice di diverse disposizioni del GATT 1994⁴, è tale che al concetto di origine in esso individuato debba attribuirsi valenza generale per tutto il sistema WTO. Ciò significa che quel concetto è da applicarsi in tutti i casi nei quali non siano con certezza applicabili norme speciali di diverso contenuto.

Il senso di un accordo sulle regole di origine, che pone norme comuni per gli Stati membri del WTO, è ovviamente il tentativo di armonizzare gli ordinamenti, con lo scopo – tra gli altri – di garantire una base comune per l'applicazione delle innumerevoli misure commerciali disciplinate dal Trattato di Marrakech e, ad esempio, garantire una applicazione delle norme nazionali in tema di marchi geografici e di indicazioni geografiche basata su un concetto di "origine" che sia il più possibile comune. In altri termini, il primo quesito cui l'accordo WTO sull'origine delle merci tenta di rispondere è: a quali criteri omogenei devono attenersi gli Stati membri nell'adottare norme nazionali che stabiliscono, *ai fini del commercio internazionale*, l'origine delle merci? Quali criteri essi devono utilizzare nell'applicare misure commerciali sulle importazioni da, e sulle esportazioni verso, altri Paesi del WTO, ogniquale volta tale applicazione abbia qualche nesso con l'origine geografica? Dal grado di effettività di queste norme dipenderanno un comportamento improntato a maggiore reciprocità fra gli Stati membri, una più efficace e omogenea determinazione in concreto, volta per volta, del Paese di origine di un prodotto, e quindi una più corretta applicazione delle misure (dazi, restrizioni quantitative, ecc.). Insomma – almeno negli intenti oggettivi dell'accordo – ci si attenderebbe un migliore funzionamento del mercato mondiale.

L'accordo parte dalla consapevolezza che esistono già, nel diritto inter-

³ Si tratta dell'Accordo sull'origine delle merci, il quale tra l'altro dedica particolare attenzione alla differenza tra regole (di origine) preferenziali e non preferenziali. Ai nostri fini interessano queste ultime: cfr. P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 178 ss.

⁴ Il GATT, infatti, sia nel testo originario (1947) sia in quello attuale (1994), contiene molti riferimenti alla "origine" del prodotto; e addirittura, all'art. IX, disciplina i *marks of origin*, dei quali si dirà tra breve. Ma non contiene una definizione di origine, abbisognando pertanto di regole di applicazione.

nazionale, due Comitati di creazione pattizia: il “Comitato OMC sulle regole di origine” (creato con lo stesso Trattato di Marrakech) e il “Comitato tecnico sulle regole di origine” dell’Organizzazione mondiale delle Dogane⁵. È quest’ultima, in base all’accordo WTO, il soggetto cui è affidata l’armonizzazione a livello internazionale, la quale si prevede che avvenga mediante l’elaborazione di un “codice di regole comuni”, conforme ai criteri dell’accordo medesimo. E quali sono, dunque, questi criteri? Non c’è molto di nuovo sotto il sole, invero, poiché il rinvio è alle consuete regole ormai parte sostanziale dell’*acquis* internazionale in tema di diritto doganale pattizio. Per i cosiddetti “prodotti semplici” (costituiti da un solo elemento, vegetale o animale, non trasformato o tutt’al più oggetto di una trasformazione semplice e non sostanziale) quale Paese di origine è definito quello in cui il prodotto è stato interamente ottenuto. Curiosamente, tra l’altro, l’accordo indica espressamente, fra gli esempi di prodotti semplici, gli animali, trascurando che essi – a differenza di quanto avviene per i vegetali o i prodotti minerari – hanno un ciclo di produzione che non necessariamente si esaurisce all’interno di un solo Paese, potendo benissimo darsi il caso di animali allevati per periodi di durata sostanzialmente analoga: il prodotto rimane “semplice”, ma la sua produzione no, in quanto dislocata nel tempo in vari Stati. Su questo specifico problema si tornerà tra breve.

Per i prodotti complessi, è invece il luogo ove è avvenuta l’ultima trasformazione sostanziale a determinare la “nazionalità” del prodotto: si tratta del consueto criterio della cosiddetta “origine doganale”, fatto proprio nella sostanza anche dal diritto dell’UE, nel codice doganale comunitario del 2008⁶, e derivato – almeno nella sua versione attuale – dalla “Convenzione di Kyoto per la semplificazione e l’armonizzazione dei regimi doganali” del 1973, di cui l’UE è parte contraente⁷.

L’accordo sulle regole di origine non si limita, però, a indicare soltanto tale criterio. Esso fornisce anche suggerimenti agli Stati membri del WTO per ovviare agli inevitabili inconvenienti che sorgono dalla sua (necessaria) astrattezza,

⁵ Creata con la Convenzione istitutiva del Consiglio di cooperazione doganale, firmata il 15 dicembre 1950 ed entrata in vigore nel 1952.

⁶ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato). Ma già il precedente Codice doganale comunitario (Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario) adottava lo stesso criterio, seppure con differenze testuali non del tutto marginali.

⁷ La Convenzione di Kyoto fu conclusa il 18 maggio 1973, ed entrò in vigore il 25 settembre 1974. È stata poi parzialmente riformata nel 1999, assumendo il nome di “Convenzione ‘riveduta’ di Kyoto”.

e alle difficoltà applicative che puntualmente si presentano, nel momento in cui i Paesi si accingono in concreto ad armonizzare le proprie legislazioni sulla base di esso. Ad esempio, secondo l'accordo, per poter applicare compiutamente il criterio dell'ultima trasformazione sostanziale si può, talvolta, dover dare rilievo principale alle modalità di svolgimento del processo di lavorazione o di fabbricazione: è però evidente che un simile approccio varia da prodotto a prodotto (perché la lavorazione ha caratteristiche diverse per diversi prodotti, e a volte persino per prodotti identici, quando sia possibile realizzarli con tecniche differenti); e infatti gli Stati WTO sono incoraggiati a elaborare norme verticali, che definiscano più nel dettaglio, per ciascun tipo di prodotto, quali lavorazioni saranno tali da determinare l'origine nazionale e quali no.

Oppure, ancora, è consentito ai Paesi WTO introdurre, benché soltanto come elemento rivelatore, come indice, di sostanzialità della trasformazione, il fatto che a essa consegua un passaggio da una ad altra voce (oppure da una ad altra sottovoce) nella classificazione tariffaria adottata sulla base del sistema doganale armonizzato⁸: in altri termini, gli Stati facenti parte del WTO sono incoraggiati a "supportare" il criterio del processo di lavorazione, ritenendolo "sostanziale" o "determinante" quando esso comporta anche un cambio di voce o sottovoce doganale. In realtà, l'esame dell'esperienza concreta rivela che l'indice costituito dal mutamento di classificazione merceologica doganale è tutt'altro che privo di difetti, poiché talvolta un cambio di voce può ben conseguire anche a lavorazioni minime. Insomma, il fatto che il prodotto, dopo una fase di trasformazione, finisca per essere classificabile *ex novo* entro una diversa voce o sotto-voce della nomenclatura internazionale delle merci non è sempre sufficiente di per sé solo, non è sempre probante; sicché quegli Stati che volessero inserire nella loro legislazione doganale interna un tale elemento presuntivo, hanno di solito bisogno di armonizzare anche alcune ulteriori regole, utili a evitare le distorsioni che in alcuni casi potrebbero conseguirne, stabilendo – secondo norme comuni – quand'è che, viceversa, il cambiamento di voce doganale non è rilevante. Può dirsi, quindi, che il mutamento della voce o sottovoce classificatoria genera, sì, una presunzione di origine del prodotto nel Paese dove i suoi presupposti si sono verificati; ma si tratta, tuttavia, di una presunzione solo relativa, ragion per cui una piena armonizzazione richiede, nei Paesi del WTO, norme nazionali omogenee anche con riguardo ai presupposti per dare la prova contraria.

⁸ Harmonized System, o HS, su cui si fondano la maggior parte delle legislazioni doganali del mondo, incluso il codice doganale dell'UE: v. la Convenzione di Bruxelles del 15 dicembre 1950: "Convenzione che istituisce un Consiglio di cooperazione doganale".

Vi è poi – sempre fra gli strumenti sussidiari rispetto al criterio dell’ultima trasformazione sostanziale – l’indice detto del “valore aggiunto”, che opera attraverso la fissazione di un limite massimo alla percentuale di utilizzo di materie prime importate, misurate in termini di valore monetario delle stesse, rispetto al valore del prodotto finale. È evidente che, ogniqualevolta il valore delle materie prime impiegate in una operazione di trasformazione supera il 50% del valore del prodotto di quella trasformazione, il valore aggiunto specificamente creato da quella fase di lavorazione rappresenterà, all’inverso, una parte minoritaria del valore complessivo del prodotto medesimo. Non è però così semplice: la fissazione di un limite è una scelta alquanto arbitraria, potendovi essere trasformazioni che non possono dirsi sostanziali dal punto di vista della natura del prodotto, delle sue caratteristiche intrinseche, ecc., ma che tuttavia aggiungono comunque alte percentuali di valore, magari anche superiori al 50%; o viceversa.

È quindi auspicabile che il criterio del valore aggiunto, avendo valore puramente indicativo (in quanto un freddo dato economico percentuale non può esprimere in modo automatico un concetto di origine), proprio per la sua opinabilità e per i suoi limiti intrinseci sia utilizzato dagli ordinamenti nazionali solo combinandone il risultato con quello derivante dall’applicazione di altri criteri, ovvero come indice di mero supporto, puramente sussidiario, all’applicazione di altri principi più attenti alla sostanza economica intrinseca del prodotto, alla sua natura, alla sua funzione, alle caratteristiche che gli riconosce il mercato, ecc. Principi, questi ultimi, i quali peraltro – oltre a non essere sempre facili, in concreto, da applicare – rivelano talora a loro volta una certa inadeguatezza: si è soliti portare, a tal proposito, l’esempio del caffè (inteso come prodotto finito destinato al consumo alimentare). Escludendo le fasi economiche puramente logistiche (confezionamento, carico, scarico, trasporto, ecc.), le lavorazioni più rilevanti della filiera sono fondamentalmente: la coltivazione (con la scelta delle varietà da seminare, il luogo di produzione, le caratteristiche pedoclimatiche, la scelta del momento della raccolta, la tecnica di trebbiatura, ecc.), la torrefazione, la selezione, la conseguente miscelazione, e la macinazione. Sono tutte fasi fortemente incidenti sulle caratteristiche di gusto e di aroma. Dunque, di quale, tra i diversi Paesi in cui normalmente si svolge ciascuna delle fasi appena elencate, può dirsi originario il caffè che acquistiamo confezionato in sacchetto sotto-vuoto, o in cialde per macchine automatiche?

Forse è la selezione-miscelazione, comportando la creazione del *blend* che dà all’infuso quel certo sapore e aroma, a incidere in misura maggiore rispetto

alle altre operazioni; ma è difficile, in effetti, stabilire una scala di importanza: la miscelazione nulla potrebbe se non vi fossero sul mercato materie prime diverse (frutto di selezioni varietali a monte, e di tecniche di coltivazione migliorate), alcune delle quali dotate di componenti aromatiche più pregiate di altre; e dunque anche la coltivazione, e quanto di agronomico la precede e l'accompagna, è fondamentale. Ma non sembra dubbio neppure che molte delle caratteristiche apprezzate dal consumatore siano, in realtà, dovute anche, e in modo non secondario, alla tecnica di torrefazione (quanto meno nel senso che una tostatura maldestra potrebbe far perdere a una materia prima di pregio i caratteri migliori). Ebbene, in questo caso la coniazione di una specifica nozione "alimentare" di origine, alternativa a quella "doganale", quali vantaggi porterebbe? Probabilmente, condurrebbe a individuare come Paese d'origine quello in cui è avvenuta la fase di produzione che più delle altre ha inciso sulle caratteristiche organolettiche peculiari del prodotto; ma si torna, in questo modo – sempre ammesso che una tale individuazione sia possibile – a un criterio assai vicino a quello doganale: in luogo dell'“ultima trasformazione sostanziale”, si avrebbe la “trasformazione *più* sostanziale”. In effetti, nient'altro che una applicazione particolarmente attenta e rigorosa, e adattata alle peculiarità del prodotto alimentare, del generale criterio di origine doganale.

Anche così, però, non mancherebbero difficoltà pratiche enormi (come nel caso del caffè), tali per cui la scelta dell'uno o dell'altro Paese (ossia dell'una o dell'altra fase produttiva, perché maggiormente incisiva sulle caratteristiche del prodotto finito) presenta in ogni caso larghi margini di arbitrarietà⁹. Per risolvere l'*impasse*, il più delle volte finirebbe per rendersi necessaria l'applicazione simultanea di più criteri (o di più varianti del criterio della trasformazione sostanziale), o persino l'utilizzo sussidiario anche di quello del valore aggiunto, benché esso intuitivamente appaia il più lontano dalla logica del prodotto alimentare. L'esempio del caffè è davvero molto indicativo di come la costruzione di una “nozione alimentare” di origine, alternativa a quella “doganale”, sia in realtà non solo concettualmente ardua, e potenzialmente fonte di distorsioni, ma talvolta praticamente poco utile. Meglio sarebbe, forse, affinare il criterio generale: cioè, chiarire meglio cosa si intenda per “sostanziale”, e sviluppare una riflessione sul peculiare concetto di “sostanzialità” nel settore

⁹ Né sarebbe corretto risolvere il problema – come fanno taluni ordinamenti nazionali, e come anche l'Italia ha tentato più volte di fare: v. *infra* – identificando il momento determinante l'origine con quello della coltivazione: l'esempio del caffè è indicativo, proprio perché tutte le varie componenti della filiera sembrano avere un'incidenza comparabile tra loro sulle “qualità” del prodotto finito.

alimentare, adottando poi l'ultima fase produttiva rispondente a tale qualificazione come momento-chiave nella determinazione (sempre convenzionale) dell'origine geografica.

3. A proposito del tema dell'origine nel sistema del WTO restano sul tavolo, quindi, problemi per ora irrisolti (quanto meno sul piano dell'applicazione concreta dei criteri) persino da un punto di vista generale; problemi ancor maggiori si manifestano quando ci si pone nella prospettiva specifica dei prodotti agricoli e alimentari.

In ambito WTO, le difficoltà sin qui descritte, andando a incidere sull'applicazione di alcune disposizioni particolarmente rilevanti per il settore agricolo e alimentare, pregiudicano almeno in parte l'emanazione di adeguate ed efficienti norme armonizzate sul tema, all'interno degli Stati membri. In particolare, il problema concerne le attuazioni nazionali dell'art. IX del GATT 1994, che prevede l'adozione, da parte degli Stati membri, di norme di tutela dei "marchi di origine" – usiamo la dizione dello stesso GATT – i quali dovrebbero costituire, nelle intenzioni dei redattori, lo strumento "per proteggere i consumatori da indicazioni fraudolente e fuorvianti". Ma, soprattutto, il problema riguarda l'adempimento dell'accordo TRIPS, che dell'art. IX GATT (sotto questo specifico profilo) rappresenta in qualche misura lo sviluppo, dato che esso contiene, fra le altre, previsioni su segni distintivi più strettamente "alimentari": abbandonando il linguaggio più commercialistico del GATT ("marchi di origine"), nel TRIPS si parla piuttosto di "indicazioni geografiche", che – come noto – costituiscono pur sempre segni distintivi, e dunque diritti IP ma, secondo la teoria giuridica generale, appartenenti a una categoria a sé. Il loro scopo è tutelare valori non oggetto di diritti esclusivi di privati: esse non nascono, infatti, da un atto creativo del singolo imprenditore, e la loro tutela non garantisce diritti esclusivi a un singolo, una privativa sull'uso di quel segno, ma creano piuttosto una situazione che potrebbe definirsi di "privativa diffusa", aperta a tutti coloro la cui produzione presenta, con una determinata zona geografica, i legami previsti dal diritto.

La ragione per cui l'intrinseca difficoltà di individuare e, successivamente, di applicare criteri di origine del prodotto incide negativamente sull'accordo TRIPS è, quindi, costituita dalla funzione stessa di questo accordo: regolare – nell'ambito del tema della proprietà intellettuale, o IP – segni distintivi di natura prettamente commerciale. Il fatto che il concetto di origine sia così controverso, soprattutto in materia alimentare, e che gli Stati membri del WTO possano giungere, nonostante tutto, a farne applicazioni tanto diverse (a causa dell'adozione di concetti di origine tra loro non coincidenti) può fa-

cilmente indurre negli Stati differenze normative di un certo rilievo. Ne consegue la presenza, nell'ampio e variegato panorama del diritto del commercio internazionale, di tecniche e soprattutto di livelli assai diversi di protezione delle indicazioni geografiche: vi sono Paesi che adottano criteri di un certo rigore, altri regole meno rigide, altri infine semplicemente non introducono una tutela specifica per quel tipo di diritti IP (ossia non adottano strumenti di protezione differenziata rispetto ad altri segni distintivi, quali i marchi), con rischio di grave danno per quelle economie che tradizionalmente vi rinvengono una risorsa importante (le economie di quei Paesi i cui consumatori sono soliti attribuire maggiore importanza al profilo dell'origine dell'alimento). Per esse, l'esistenza in altri Stati di regolamentazioni carenti può rappresentare, oltre che un limite alla tutela del valore economico del prodotto da esportare, un pericolo costituito dalla nascita, sul territorio di destinazione (approfittando della "deregulation"), di fenomeni di concorrenza sleale, o falsata, attraverso prodotti dotati di nomi, marchi, indicazioni o altri segni d'origine falsi o ingannevoli.

In effetti, alla luce delle premesse sopra formulate (ossia alla luce delle differenze di trattamento normativo riscontrate), la radice del diverso atteggiamento dei legislatori nazionali è sostanzialmente la stessa: la natura prettamente commerciale del diritto immateriale sul segno distintivo, e il fatto che quest'ultimo, se collegato in qualche modo all'origine del prodotto, implichi una maggiore o minor capacità dei prodotti alimentari di suscitare attrattiva commerciale.

Là dove esistono mercati nazionali nei quali è tradizione diffusa lo stabilire, da parte del consumatore, un legame fra origine e caratteristiche intrinseche del prodotto (e mediamente è riscontrabile un numero più elevato di consumatori "educati" ad attribuire importanza all'origine), l'orientamento del legislatore è conseguente: in quei contesti di mercato, l'origine diventa un valore commerciale, le norme che proteggono il consumatore dal rischio di induzione in errore sull'origine geografica sono essenziali per salvaguardare tale valore, e – normalmente, almeno – si assiste a un atteggiamento legislativo improntato a maggior tutela. E una tradizione giuridica contraria è, invece, di norma più facilmente riscontrabile in quei Paesi il cui mercato si caratterizza – come dato puramente sociologico – per un'assenza di quei fattori tradizionali e culturali.

4. L'accordo TRIPS non dà una *propria* nozione di origine del prodotto, che sia da ricollegare in modo specifico ai segni distintivi o ai diritti IP che esso disciplina; non individua, neppure in tema di prodotti alimentari, una

nozione di origine diversa da quella fatta propria, più in generale, dal sistema del WTO. Semplicemente, esso presuppone che un concetto di origine esista in quel sistema, e lo usa, dandolo per scontato. Ne fa un utilizzo ai fini che gli sono propri (di imporre agli Stati membri l'adozione di regimi normativi il più possibile armonizzati per la tutela dei diritti IP – nella specie, delle indicazioni geografiche – e l'armonizzazione dei regimi esistenti).

L'accordo, agli artt. 22 e 23, parla ripetutamente di prodotti “*originating in the territory of a Member*”, di “*geographical origin*”, di merce che “*originates in a geographical area*”, e di “*true place of origin*” (con ciò evidentemente stabilendo una contrapposizione dialettica con un ipotetico “*false place of origin*”). Tanti riferimenti alla parola “*origin*” e a sue derivate mostrano che il TRIPS da un lato ragiona come se a tutti dovessero esser noti i criteri per costruire una definizione di “*origine*” (criteri tanto certi da garantire addirittura che la tutela si concentri sul “vero” luogo di origine, superando elementi di ambiguità); dall'altro, è un dato di fatto che queste previsioni si inseriscano all'interno di un quadro normativo che, in tutta la sua ampia complessità, dedica al tema delle regole di individuazione dell'origine persino un accordo, ma non introduce con esso, in realtà, nulla di veramente diverso e nuovo rispetto ai criteri già conati dal resto delle convenzioni internazionali in materia doganale. In particolare, non introduce nulla di nuovo e di specifico per i prodotti agricoli o alimentari, malgrado le disposizioni sulle indicazioni geografiche in qualche modo rappresentino, invece, il segno che l'accordo TRIPS è consapevole delle peculiarità di esse – e, con esse, delle peculiarità dei prodotti alimentari – nel più generale quadro disciplinare dei diritti IP.

È un po' come se il TRIPS – analogamente a quanto viene comunemente osservato con riguardo al diritto alimentare dell'UE – si dimostrasse, da una parte, conscio delle peculiarità dei prodotti agricoli e alimentari sotto il profilo dell'esigenza di segni distintivi loro propri (esigenza confermata dall'elevato numero di ordinamenti che tutelano, seppure con *standards* diversi, quei segni come una tipologia a sé), ma dall'altra non sufficientemente convinto (o forse non sufficientemente capace) di introdurre una nozione a sé dell'origine, più adeguata a quelle peculiari esigenze. E, d'altronde, i tentativi che negli ordinamenti nazionali vengono talvolta fatti per introdurre un concetto di origine, per così dire, *food-specific* dimostrano quanto – anche prescindendo totalmente dai problemi giuridici che simili proposte incontrano in Europa, per chiara incompatibilità con il diritto dell'UE – sia *praticamente* difficile individuare un concetto diverso da quello tipicamente doganale, di origine internazionale, analizzato all'inizio del presente contributo. Come dire: il concetto doganale è inadeguato, ma è comunque il “meno inadeguato” che si è riusciti a inventare.

Riferire a un Paese preciso l'origine di un alimento è operazione non scevra da complicazioni persino quando esso derivi da un prodotto primario semplice (es. carne, derivante da un animale). Il quesito lo si è già in parte anticipato sopra: di quale Paese è originaria la carne di un bovino di diciotto mesi di età, se è nato e cresciuto per sei mesi in Polonia, per poi essere allevato altri sei mesi in Germania, e infine ha trascorso gli ultimi sei mesi in Russia, e qui è stato macellato? Dovremmo ammettere che l'individuazione dello Stato di origine non può essere fatta, calendario alla mano, verificando in quale dei tre luoghi il bovino ha vissuto di più: non avrebbe senso. E si finirebbe probabilmente per ammettere che l'ultimo semestre di vita del bovino, con le tecniche di allevamento applicate, le norme sanitarie rispettate, il tipo di mangimi utilizzati, le modalità di macellazione, ecc. sono (probabilmente!) quelle che più incidono sia sui prerequisiti di quella carne (igiene, assenza di residui, ecc.), sia sulle caratteristiche comunemente considerate "qualitative" (nutrizionali, organolettiche, ecc.).

Il discorso non è meno problematico, e anzi si complica ancora di più, quando si ha a che fare con alimenti di produzione ulteriormente complessa, per i quali l'accordo TRIPS si è ben guardato dall'adottare criteri di origine diversi collegati, ad esempio, al Paese ove è sorta la materia prima agricola prevalente¹⁰. A parte la difficoltà concreta, per alcuni prodotti, di stabilire quale sia, fra le materie prime agricole, quella che si può definire "prevalente" (es. solo da un punto di vista ponderale rispetto al peso totale dell'alimento? oppure rispetto al sapore predominante dell'alimento?), l'applicazione di criteri di questo genere potrebbe portare a conseguenze aberranti sotto molteplici punti di vista; non ultimo, quello economico. La pasta italiana, ad esempio, diverrebbe australiana solo per il fatto che le partite di frumento (indubbiamente la materia agricola prevalente dentro al prodotto "pasta") utilizzate per produrre quel particolare lotto provengano dall'Australia; e poi canadese, tutte le volte che un lotto di produzione sia stato, invece, ottenuto rifornendosi di grano del Canada. Un intero comparto dell'industria alimentare italiana, ad esempio, in una simile ipotesi perderebbe la propria peculiare connotazione, e – considerando che la globalizzazione dei mercati, e l'aumento fortissimo della domanda mondiale di pasta obbligano normalmente a cercare materia prima al di fuori di un'Europa che ha incentivato, con la PAC 2003, l'abbandono di grandi coltivazioni di grano duro – l'intera industria italiana

¹⁰ Un criterio, questo della materia prima agricola prevalente, che invece il legislatore italiano ha tentato già più volte di far proprio, di solito dando vita a norme inapplicabili per contrasto con l'ordinamento dell'UE: ci si riferisce, da ultimo, all'art. 4, l. 3 febbraio 2011, n. 4.

della pasta, giustamente considerata tradizionale, prestigiosa e strategica, dovrebbe presentare sul mercato il proprio prodotto come estero. E tutto questo mentre, in realtà, ciò che rende apprezzato quell'alimento sui mercati di tutto il mondo non è tanto l'origine geografica del grano, quanto il complessivo *know-how* del produttore, che comincia dalla sua capacità di selezionare le materie prime già in fase di acquisto, per continuare con la sapiente miscelazione, con le tecniche di impasto, di essiccazione, ecc. Insomma, ancora una volta si sarebbe costretti ad ammettere che, in un mondo globalizzato, ciò che dà una "identità" a un prodotto, che lo rende (se mai lo renda) distinguibile dagli altri analoghi sul mercato, raramente è rappresentato da un solo fattore (un solo ingrediente, un solo momento della produzione, ecc.): può, sì, trattarsi (ma in misura decisamente varia) del luogo di origine della materia prima agricola; ma anche della capacità di utilizzare gli ingredienti che da quella materia prima derivano. Insomma, un "mix" spesso unico di materie prime, ingredienti, aromi, padronanza delle tecniche produttive (a volte tradizionali, a volte tecnologiche, a volte entrambe le cose): quell'insieme che nella lingua italiana difficilmente trova una definizione sintetica, e che persino nella lingua inglese (normalmente più adatta alla sintesi) viene espressa con una perifrasi: il *know-how*, il "saper come" si fa. In altre parole, quella capacità si esplica nel momento in cui il prodotto, partendo dai singoli ingredienti, viene creato: si torna, dunque, anche per gli alimenti, al criterio dell'ultima trasformazione sostanziale. Ancora una volta, cioè, l'origine della materia prima è importante; ma senza il *know-how*, della particolare pregevolezza degli ingredienti (benché derivante da una loro particolare origine geografica) ce ne faremmo ben poco. Il discorso può essere differente solo per quegli alimenti che sono costituiti, più o meno interamente, da prodotti agricoli: in quel caso, l'origine geografica può essere collegata a caratteristiche "qualitative" del prodotto; ma, quando è così, va da sé che l'origine geografica, intesa come luogo di coltivazione, si identifica anche con il luogo di ultima (*rectius*, unica) trasformazione sostanziale: da pianta ad alimento. E sarebbe, in definitiva, nuovamente il "vecchio" criterio doganale di sempre a tornare in applicazione.

5. Venendo alla disciplina sostanziale del concetto di origine (*rectius*: dei diritti IP collegati all'origine geografica), una volta constatato che questo è lo "stato dell'arte" circa la sua definizione normativa (e ovviamente, coloro che sostengono la necessità di una nozione speciale "alimentare" di origine direbbero: una volta appurato che il problema è irrisolto), è poi noto che l'accordo TRIPS introduce un cosiddetto "doppio binario" di tutela fra, da un lato, la categoria dei vini e bevande alcoliche e, dall'altro lato, tutti gli

alimenti di diverso tipo. Si tratta dell'eredità di precedenti convenzioni internazionali in materia di diritti IP, recepite dall'Accordo TRIPS, il quale ha avuto il grande merito di collegarle al sistema di risoluzione delle controversie (che rappresenta forse la vera novità del WTO), così fornendo alle relative norme, la cui violazione in passato generava più che altro contromisure di diritto internazionale (ad esempio, ritorsioni commerciali, oppure eccezioni di inadempimento), un sistema oggi di tipo quasi-giurisdizionale e di sanzioni particolarmente dotate di effettività¹¹.

Sottolineando questo “doppio binario”, si punta il dito anche sugli altri principali limiti (oltre a quanto sin qui già detto sulla scarsa armonizzazione internazionale del concetto di origine) che, un po' dovunque, sono stati evidenziati con riguardo al TRIPS: il problema giuridico della scarsa protezione che quel *double standard* assicura ai prodotti alimentari diversi da vino e bevande alcoliche, in primo luogo. Tutti i “difetti” del TRIPS sono, poi, acuiti nella pratica dall'assenza di un efficace sistema di monitoraggio sull'attuazione degli impegni (il Trade Policy Review Mechanism, previsto dagli accordi WTO e periodicamente attuato dall'Organizzazione sull'operato dei propri Membri, non consta che si sia mai soffermato particolarmente sul punto specifico, essendo tradizionalmente assai più rivolto a controllare l'adempimento di obblighi di natura daziaria, o l'adozione di misure non tariffarie di tipo SPS o TBT¹², ecc.). Altro problema – di natura più prettamente politica – è inoltre la scarsa propensione, storicamente dimostrata dall'UE, all'uso degli strumenti giurisdizionali che il sistema del WTO offre: una scarsa propensione decisamente evidente, quanto meno in tema di diritti IP e di indicazioni geografiche. Quest'ultimo problema è emerso particolarmente in occasione della controversia WTO promossa dall'Australia¹³, e avente a oggetto la normativa comunitaria su DOP e IGP. Chi si occupa della materia lo sa: essa

¹¹ Il TRIPS richiama, e recepisce, in particolare la “Convenzione di Parigi (1967)”, la “Convenzione di Berna (1971)”, la “Convenzione di Roma” e il trattato IPIC, laddove per “Paris Convention (1967)” si intende lo Stockholm Act del 14 luglio 1967, modificativo della Convenzione di Parigi originaria; con “Berne Convention (1971)” ci si riferisce all'Atto di Parigi del 24 luglio 1971 (modificativo dell'originaria Convenzione di Berna), “Rome Convention” è l' “International Convention for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations” adottata a Roma il 26/10/1961; il trattato IPIC (sulla proprietà intellettuale concernente i circuiti integrati) è stato adottato a Washington DC il 26/05/1989.

¹² SPS: Sanitary and PhytoSanitary measures; TBT: Technical Barriers to Trade: tutte misure oggetto di disciplina in appositi Accordi facenti parte del Trattato di Marrakech.

¹³ Con l'intervento, a sostegno delle posizioni australiane, di Argentina, Brasile, Canada, Cina, Taipei, Colombia, Guatemala, India, Messico, Nuova Zelanda, Turchia e USA: controversia *European Communities - Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs*, DS290.

si è risolta in un *panel* WTO che ha censurato talune incompatibilità della disciplina allora vigente nell'UE rispetto ad alcuni principi del WTO (del GATT e del TRIPS). In special modo, a esser chiamati in gioco erano stati i principi di reciprocità e di equivalenza¹⁴, con i quali certe disposizioni dell'abrogato regolamento CEE n. 2081/92 erano effettivamente piuttosto discordanti (dopo il *Panel* l'Europa ha provveduto a rivedere la propria normativa, modificandola di conseguenza, con l'adozione del reg. CE 510/2006). L'anomalia non è intrinseca alla controversia e al giudizio davanti al *Panel*, quanto piuttosto sul piano di considerazioni in qualche misura "collaterali", di politica del diritto: a esigere il rispetto delle norme del TRIPS sulla tutela delle indicazioni geografiche vi erano anche Stati membri nel cui ordinamento interno una disciplina *ad hoc* per le indicazioni geografiche neppure esiste. Per essi, quindi, un dubbio sulla compatibilità della loro disciplina nazionale in materia non si può nemmeno porre, semplicemente perché una disciplina del tipo di quella europea, da confrontare con il TRIPS, nel loro sistema giuridico non c'è. Si tratta – è il caso degli USA – di Paesi che si comportano *come se* l'obbligatorietà delle norme TRIPS sull'origine geografica fosse soltanto eventuale, quasi che il TRIPS dicesse: "se un Paese membro adotta disposizioni, esse devono conformarsi ai seguenti principi". Ma non è così, non esiste una *grandfather clause* nel TRIPS, e più generalmente non esiste nel WTO¹⁵: lo scopo del TRIPS è imporre agli Stati del WTO l'obbligo giuridico positivo di armonizzare le loro legislazioni attorno ad alcuni principi comuni. Ciò significa che i Membri devono (cioè, hanno l'obbligo di) attivarsi per modificare le loro legislazioni già esistenti in tema di diritti IP, se non sono conformi al TRIPS; e devono persino dotarsi di legislazioni in materia, adottandone *ex novo*, laddove manchino.

Ebbene, davanti alle pretese di altri Paesi (benché non tutte, e non del tutto, infondate) affinché l'Europa allineasse compiutamente la propria disciplina di DOP e IGP al più ortodosso rispetto dell'accordo TRIPS, eliminan-

¹⁴ Sul punto sia consentito un rinvio a P. BORGHI, *Mercato agroalimentare e concorrenza: regole e deroghe*, nell'opera collettiva *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, a cura di M. D'Addezio e A. Germanò, Atti del Convegno (Udine, 24-25 novembre 2006), Milano, 2007, p. 31 ss.

¹⁵ *Grandfather clause* era il nome comunemente dato a una clausola del GATT 1947, la quale stabiliva che le norme ivi contenute si dovessero applicare, all'interno degli Stati contraenti, solo nella massima misura non incompatibile con la legislazione nazionale preesistente. Non vi era, quindi, in capo ai Paesi membri un obbligo positivo di modificare il proprio ordinamento; solo *se* gli Stati avessero deciso di legiferare in materia coperta dalle disposizioni del GATT, avrebbero dovuto conformarsi a esso. La *grandfather clause*, però, è stata abrogata dal GATT 1994.

do le norme più stridenti con gli obblighi internazionali, l'UE dal canto suo avrebbe avuto ben altri argomenti da utilizzare. Avrebbe potuto, a sua volta, sollevare ben altre questioni contro i medesimi Paesi parti davanti al *Panel*: per molti di essi, l'UE avrebbe potuto chiedere *non* che modificassero proprie norme interne, ma che ne adottassero *tout court*, perché in verità alcuni dei Paesi coinvolti erano (e sono) totalmente sprovvisti di disposizioni specifiche sulla tutela delle indicazioni geografiche come diritti IP distinti dai marchi. Probabilmente, se l'Europa avesse assunto una simile iniziativa, essa avrebbe avuto l'effetto (politico) di spostare il piano della controversia: dalla logica "processuale" del *Panel* (impostata su un meccanismo accusa-difesa) a una più prettamente negoziale. E, in uno scenario di questo genere, si sarebbe anche potuto immaginare un epilogo diverso, magari con il consenso (negoziato) in favore dell'UE a mantenere in essere alcune disposizioni interne non così sicuramente compatibili con il TRIPS, tuttavia interessanti per l'Europa sotto il profilo economico¹⁶, proprio perché esse potevano costituire, comunque, un importante ostacolo "sul nascere" al fenomeno dell'invasione del mercato europeo da parte di prodotti di origine geografica dubbia, perché contrassegnati da riferimenti geografici magari efficaci in termini di *marketing*, ma apposti sul prodotto in base a legislazioni non sempre rigorose nei requisiti di tutela, nell'applicare strumenti di controllo, ecc.

Nulla di tutto questo è accaduto, invece. Eppure non si può dire che l'Unione europea sia pregiudizialmente restia ad avvalersi, in generale, degli strumenti giurisdizionali-arbitrali del WTO (l'elevato numero di controversie di cui essa è stata parte sembrerebbe testimoniare, benché occorra ammettere che il più delle volte l'UE sia convenuta). Più semplicemente – e più probabilmente – l'Unione preferisce riservare le contrapposizioni e il negoziato ad altri fini, ritenuti di interesse europeo più generale; preferisce "denunciare" altre incoerenze, altre violazioni degli accordi WTO, e magari in altri momenti politicamente più opportuni, da spendere come moneta nel complesso teatro

¹⁶ Tra l'altro, il sistema di risoluzione delle controversie del WTO vede con notevole favore le soluzioni negoziate dei conflitti, al punto che tale orientamento è stato a volte usato dalla Corte di giustizia UE come argomento per escludere che le norme del WTO possano essere invocate davanti a lei, o ai giudici nazionali, come parametro di legittimità degli atti UE: si v. la giurisprudenza *Portogallo c. Consiglio* della Corte di giustizia (sent. 23 novembre 1999, in causa C-149/96); e ancora le due sentt. 11 gennaio 2002, in causa T-174/00, *Biret International SA c. Consiglio*, in *Racc.*, 2002, p. II-17; e in causa T-210/00, *Établissements Biret c. Consiglio*, in *Racc.*, 2002, p. II-47 (con il relativo giudizio di impugnazione, sent. 30 settembre 2003, in causa C-93/02P, *Biret International*, in *Racc.*, 2003, p. I-497). La giurisprudenza europea successiva ha registrato qualche lieve oscillazione, con qualche timidissima apertura, ma nella sostanza è rimasta orientata in tal modo.

politico e di scambi negoziali, quale il sistema WTO a volte si rivela essere. Vero è che, tanto in materia alimentare quanto in materia di politica agricola, vi sono argomenti che interessano maggiormente (e forse con ricadute economiche ben maggiori) un numero più elevato di Stati d'Europa.

Temi quali gli aiuti strutturali, o come il maggiore o minor disaccoppiamento delle misure di mercato (tutti rientranti, secondo il linguaggio del WTO, nel capitolo del "sostegno interno" oggetto dell'Accordo sull'agricoltura, e accanitamente discussi da anni in seno al Comitato agricoltura del WTO), oppure tematiche quali il mantenimento di elevate sovvenzioni sulle esportazioni, o un rallentamento nel processo di riduzione progressiva dei dazi, ecc., sono sovente rimessi in discussione a ogni periodica riforma della PAC, spesso condizionata in modo notevole proprio dagli obblighi del WTO; e sono, per altro verso, argomenti che interessano ovviamente tutta Europa (al pari di altri importanti attori del commercio agricolo mondiale). Non altrettanto può dirsi per la tutela dei diritti IP collegati all'origine geografica dei prodotti alimentari.

A dimostrare una così disomogenea distribuzione dell'interesse verso la tutela delle indicazioni geografiche (concentrato soprattutto nell'Europa mediterranea) sono non solo – e non tanto – le pur sensate e vere considerazioni, che da più parti si leggono, sulla maggior sensibilità media verso la cultura del cibo, che caratterizza prevalentemente la parte meridionale d'Europa; né il fatto – altrettanto vero – che una serie di ragioni naturali e storiche (il clima, l'ecosistema mediterraneo, le frequenti invasioni, ecc.) hanno permesso una maggiore differenziazione qualitativa dei cibi, rispetto a quanto non sia avvenuto nel nord del continente. È soprattutto la statistica a dirlo. La lettura del database ufficiale dell'Unione europea delle indicazioni geografiche tutelate¹⁷ fornisce dati eloquenti: Italia, Francia, Spagna, Grecia e Portogallo, sommate assieme, rappresentano oltre il 70% delle DOP e IGP (complessivamente considerando quelle già riconosciute e quelle in corso di registrazione); e quasi il 21% è dato dalle sole DOP e IGP italiane.

Numeri alla mano, non sembra così incredibile che l'Europa abbia altre priorità politiche nei negoziati multilaterali sul commercio mondiale. Non sembra così strano che l'UE, piuttosto che impegnarsi in un contenzioso internazionale sui diritti IP connessi all'origine dei prodotti alimentari (materia importantissima, ma per cinque soli Paesi membri, su ventisette), preferisca dedicare la propria attenzione, e riservare eventuali risultati negoziali, a problematiche di altra natura: gli orientamenti più generali delle politiche

¹⁷ Database DOOR: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/>

dell'UE vengono decisi a livello di Consiglio europeo; gli atti in cui le politiche si traducono sono approvati dal Consiglio UE (dove, anche in termini di voto ponderato, gli Stati del sud-Europa sopra menzionati non hanno comunque, da soli, un peso sufficiente a raccogliere la maggioranza qualificata necessaria) e dal Parlamento europeo (dove la maggioranza semplice richiederebbe in ogni caso una convergenza più ampia, impossibile a raggiungersi nell'assetto reale degli interessi).

Ed è qui, sostanzialmente, la spiegazione dell'approccio europeo al tema delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS. Da un lato, l'UE è sicuramente tra i proponenti, e tra i maggiori sostenitori, dell'idea di estendere la più forte tutela apprestata dal TRIPS ai *wines and spirits* a tutti gli altri alimenti, così generalizzandola. Ma la storia di questa proposta si perde in mille rivoli e vicoli ciechi. Il WTO ha fortissime divisioni su questo punto, favorite anche dal fatto – chi è contrario non manca di sottolinearlo – che non è neppure chiaro se la Doha Declaration, cui è tuttora collegata l'agenda dei negoziati di revisione degli accordi WTO, includa o meno un mandato per negoziare simile estensione, certo non esplicitamente prevista, e forse neppure implicitamente ricavabile da altri punti della Dichiarazione relativi al negoziato più propriamente agricolo. Tant'è che alcuni Paesi hanno volutamente cercato – nel tentativo di dare alla questione una base giuridica – di collegare la trattativa su questi temi al negoziato agricolo, così unendone le sorti, e soprattutto aggiungendo agli ostacoli già propri di questa tematica quelli (e non sono pochi) che da sempre accompagnano, in ambito WTO, il negoziato agricolo generale; tanto che qualche Membro (l'UE, ad esempio) ha proposto di inserire la protezione di taluni specifici nomi geografici proprio all'interno di quest'ultimo negoziato (con riguardo al quale non si può dire che manchi, invece, un preciso mandato testuale da parte della Conferenza ministeriale del WTO di Doha, nel 2001).

Sorte non migliore ha avuto poi, per ora, la proposta europea di creare a livello multilaterale un registro delle indicazioni geografiche. Esaminata e vivacemente discussa in seno a “sessioni speciali” del Consiglio TRIPS che furono indette subito dopo la presentazione ufficiale della proposta (risalente al 1997, *ex art.* 23.4 TRIPS), e subito inclusa nell'Agenda di Doha (cfr. la Doha Declaration, al par. 18), da sempre il tentativo langue fra apparenti progressi mai veramente sostanziali, lunghissime pause di riflessione (magari motivate dal fatto di non voler compromettere con lo scomodo argomento del TRIPS i confronti fra altri, e ancor più delicati, aspetti delle politiche agricole), vuote affermazioni di intenti generalissimi, o di progressi di scarsa consistenza, e sincere ammissioni di difficoltà.

Se (il 21/04/2011) il presidente del TRIPS Council, Darlington Mwape, ha diffuso un *report* al WTO affermando che, grazie agli sforzi sinceri di tut-

ti, sono stati fatti alcuni passi avanti, l'ottimismo cede però subito il passo, constatando che tali progressi sono consistiti soprattutto in un miglior lavoro sulle versioni linguistiche: lo spessore delle novità è, allora, davvero assai modesto. Se poi lo stesso *report* conclude che, tuttavia, "still is a long way to go", il più realistico sotto-testo è che un accordo è ben di là da venire.

E quando, infine, il Direttore Generale del WTO, Pascal Lamy, riconosce che vi è una totale divergenza fra i Paesi membri, nascente da sistemi normativi interni sui diritti IP in generale – e, ancor più radicalmente, da concezioni generali dei diritti IP – tra loro pressoché inconciliabili, da un lato si percepisce una valutazione molto più realistica e sincera con specifico riguardo ai prodotti agricoli e alimentari; dall'altro si comprende che "a long way to go" forse può dirsi per l'intera armonizzazione voluta dal TRIPS, anche sotto profili più ampi e generali.

RIASSUNTO

Il mercato dei prodotti agricoli e alimentari esprime sempre di più l'esigenza di conoscere l'origine geografica degli alimenti, nella convinzione che ciò rappresenti per il consumatore una garanzia delle loro "qualità". Allo stesso tempo, tuttavia, nell'Unione europea regole giuridiche sull'origine geografica specifiche per la materia alimentare non ne esistono: le uniche norme esistenti sul tema sono quelle concernenti la cosiddetta "origine doganale" dei prodotti, che però molti reputano inadeguate a garantire un legame fra territorio d'origine e caratteristiche qualitative, in quanto collegate solo a dati economici e non alle materie prime, alle tradizioni produttive, al clima, ecc. Il legame qualità-territorio, per tutelare il quale si reclama da più parti la creazione di norme *ad hoc*, è però spesso un fatto illusorio, e tante volte si riduce, in realtà, a una mera reputazione. Nel diritto del WTO questo problema si ripete: anche lì, infatti, esiste un accordo generale sulle regole di origine dei prodotti, che ha finalità puramente doganali e che adotta perciò criteri derivanti dalle convenzioni internazionali in materia (al pari di quanto fa il "codice doganale comunitario"), che si fondano su dati puramente economici (l'ultima fase sostanziale di trasformazione, il valore aggiunto, ecc.); e anche lì, in particolare nell'accordo TRIPS, manca una definizione di origine che sia specifica per il settore alimentare: esistono solo norme che regolano i "marchi di origine" e le "indicazioni geografiche", e che vietano un uso ingannevole di tali strumenti, dando per scontata l'esistenza di una definizione di "origine geografica", la quale tuttavia, non essendo stabilita dall'accordo TRIPS, non può essere che quella ricavabile dalle norme generali.

ABSTRACT

Agro-food market is more and more expressing the need for an increased consumer's knowledge about the geographical origin of foods, based on the idea that it can ensure some specific quality of the concerned foods. But at the same time, in the EU legal order

no food-specific rule on geographical origin is available: the only legal definition is the one concerning the s.c. "origin for customs purpose", though many people consider it as inadequate, namely as insufficient to guarantee a link between a territory and the qualities of the food originating from there, since the "customs" definition of geographical origin is only based on economic criteria, thus being not very suitable for the peculiarities of food products (these are often linked to particular raw materials of strictly local origin, or to traditional production methods, or to a local climate, etc.). As a consequence, sometimes the connection between a specific area and specific qualities is a mere reputation, and actually it doesn't need any legal protection. In the WTO framework, the same problem occurs: even in the WTO system only general rules on geographical origin are available, having only customs purposes, deriving their criteria from the most relevant international conventions regarding the issue (the same as the EU customs code does), which are based only on economic data (such as the place of the last substantial process or operation, or the place of maximum value added to product), not linked to qualitative aspects; and even in the WTO system, particularly in the TRIPS agreement, a specific food-related definition of geographical origin is lacking, while – on the other hand – some rules regulate "marks of origin" and "geographical indications" of agro-food products, prohibiting any misleading use of them, yet assuming the existence of a legal definition that, in the absence of a special one, can be found only in the general customs rules.

