



Accordi preferenziali di nuova generazione e fragilità nella cooperazione fra Unione europea e Stati membri: alcune riflessioni sul caso “CETA” e la tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari

di Vito Rubino* †

Sommario: 1. Introduzione. La strategia commerciale esterna dell’Unione europea fra crisi del WTO e volontà di affermare i valori UE nel contesto geopolitico globale – 2. Gli FTA come “causa e soluzione” della crisi del multilateralismo nel commercio internazionale – 2.1. Gli Accordi preferenziali di nuova generazione – 3. Il CETA come “esempio” delle criticità strutturali nel processo di negoziazione e ratifica degli Accordi preferenziali di nuova generazione – 3.1. La disciplina delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari all’interno del CETA – 3.2. Il “caso *Halloumi/ Hellim*” e la mancata ratifica del CETA da parte del Parlamento di Cipro – 4. Alcune riflessioni in merito alla ripartizione dei ruoli: l’incaglio del CETA e la decisione “*ultra vires*” del Parlamento cipriota – 4.1. Le prospettive future: ridurre il perimetro degli FTA per “tagliare fuori” gli Stati membri? 5. Ripensare la strategia commerciale esterna della UE: come coinvolgere i popoli e le istituzioni degli Stati membri (non escluderli).

1. Introduzione. La strategia commerciale esterna dell’Unione europea fra crisi del WTO e volontà di affermare i valori UE nel contesto geopolitico globale.

A cavallo fra il 2015 e il 2016 l’Unione europea ha lanciato una nuova strategia per le proprie relazioni commerciali esterne basata sull’intenzione di assumere un ruolo più incisivo nel commercio internazionale onde affermare i propri valori fondamentali (*in primis*: pace, rispetto dei diritti umani, tutela della salute e dell’ambiente, sostenibilità ed equità sociale, stato

* Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università del Piemonte Orientale.

† Il presente contributo costituisce il testo minimamente annotato della relazione tenuta nell’ambito del convegno *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, organizzato dall’Università di Firenze presso Villa Ruspoli in Firenze il 10 dicembre 2021.

di diritto etc.) anche attraverso le condizionalità economiche e i vincoli che possono derivare dalle varie forme di partenariato e intese commerciali con i Paesi Terzi¹.

Nella Comunicazione della Commissione «*Commercio per tutti: verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*»² si legge, in proposito, che «una politica commerciale efficace dovrebbe [...] essere coerente con la più ampia politica estera di sviluppo dell'UE e con gli obiettivi esterni delle politiche interne dell'UE, affinché le diverse politiche possano rafforzarsi reciprocamente. La politica commerciale ha ripercussioni significative sullo scenario geopolitico e viceversa. La politica commerciale, combinata con la cooperazione allo sviluppo, rappresenta inoltre un potente fattore di crescita nei Paesi in via di sviluppo. L'UE manterrà nella sua politica commerciale il suo impegno di lunga durata per lo sviluppo sostenibile, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi globali di sviluppo sostenibile concordati [...] nel quadro dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile [...]»³.

Come riconosciuto dal documento, la continuità della crescita economica che ha caratterizzato i progressi dell'integrazione europea degli ultimi decenni richiede l'intensificazione degli sforzi non solo per garantire una ulteriore apertura dei mercati attraverso la riduzione o l'abbattimento delle tradizionali barriere tariffarie e non tariffarie al commercio, ma anche al fine di governare efficacemente i mutamenti del funzionamento dell'economia indotti dalla globalizzazione delle catene del valore e dalla progressiva digitalizzazione dei rapporti fra imprese (B2B) e fra queste e i consumatori (B2C).

In questo scenario appare indispensabile che i processi descritti vengano in gran parte “guidati” attraverso l'implementazione di regole sempre più “condivise”, che, oltre a tutto, consentono di rendere più efficiente il mercato interno dell'UE mettendo in relazione stabile le sue norme con il sistema commerciale globale⁴.

Nella strategia descritta c'è, tuttavia, più di questo. Il nuovo approccio alle relazioni esterne dell'Unione non esprime solo un “aggiornamento” delle tradizionali esigenze economiche da mettere al passo coi tempi, ma intende fare dei rapporti commerciali uno degli strumenti più avanzati ed efficaci della postura internazionale di una Unione sempre più “soggetto politico globale”, che persegue obiettivi valoriali propri, così come stabiliti nella propria “carta costituzionale”, ossia i Trattati⁵.

¹ Le modalità di collaborazione economica strutturata fra l'Unione europea e i Paesi terzi sono molteplici e dipendono dal livello di intesa politica che le parti hanno sviluppato, oltre che dalla condizione dell'interlocutore. In linea di estrema sintesi è possibile classificare gli Accordi in questione raggruppandoli secondo le seguenti categorie: Accordi di partenariato economico (APE) che sostengono lo sviluppo dei partner commerciali dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico; Accordi di libero scambio (ALS) che consentono l'apertura reciproca dei mercati tra i paesi sviluppati e le economie emergenti, mediante la concessione di un accesso preferenziale ai mercati; Accordi di associazione (AA) che rafforzano accordi politici più ampi. L'UE conclude anche accordi commerciali non preferenziali, nell'ambito di intese più ampie come gli accordi di partenariato e cooperazione (APC).

² Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 14 ottobre 2015 “*Commercio per tutti: verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*”, COM(2015) 497 def., reperibile *on line*.

³ Cfr. p. 3 del doc. *cit.* in prec.

⁴ Cfr. p. 3 del doc. *cit.* in prec.

⁵ L'attribuzione ai Trattati della qualifica “costituzionale” risale, com'è noto alla sentenza della Corte di giustizia CE 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*, in *Racc.*, pp. 1339 ss. punti 23 – 25., nonché al Parere sul *progetto di Accordo tra la Comunità e i Paesi dell'Associazione Europea di Libero Scambio relativo alla creazione dello Spazio Economico Europeo*, in *Racc.*, 1991, p. I-6079 ss., spec. punto 21, ove la Corte afferma esplicitamente che «il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo

Infatti, leggendo più in dettaglio la Comunicazione si apprende che la cooperazione in materia di regolamentazione degli *standard* a livello internazionale contribuisce a fornire risposte alle preoccupazioni dei cittadini sulle questioni sostanziali che affliggono i tempi che stiamo vivendo, sicché la creazione di contesti giuridicamente strutturati e politicamente stabili in cui incanalare queste istanze consente di dare impulso al dialogo multilaterale su questi temi e affermare, così, i valori fondamentali della Ue.

Se, infatti, «i Trattati impongono all'Unione di promuovere in tutto il mondo i propri valori», occorre «assicurare che la crescita economica vada di pari passo con la giustizia sociale, il rispetto dei diritti umani, la protezione della salute e della sicurezza e norme rigorose in materia di lavoro e di ambiente. Ciò vale per le politiche sia interne che esterne e comprende quindi anche la politica commerciale e di investimento» che deve «essere coerente con gli altri strumenti dell'azione esterna dell'Ue»⁶, come, peraltro, previsto dall'art. 21 TUE nella versione derivante dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona⁷.

internazionale, costituisce la carta costituzionale di una Comunità di diritto» (cfr. il punto 21). È opinione diffusa che la Corte, nella sentenza *Les Verts* così come nel parere sul SEE, non abbia inteso utilizzare il termine “costituzionale” nel senso di voler attribuire al TCEE una valenza giuridica diversa da quella di un Trattato internazionale. Tuttavia, è un dato di fatto constatare come l'espressione si sia fatta successivamente strada per rafforzare la natura sui generis dell'integrazione europea rispetto a quella generata da altre Organizzazioni Internazionali di tipo economico, e viene oggi comunemente utilizzata quale indicazione per accreditare una valenza sempre più strutturata dell'Unione quale ente munito di competenze crescenti e di un certo margine di autonomia rispetto agli Stati che lo costituiscono.

⁶ Cfr. p. 18 del doc. *cit.* in prec.

⁷ Cfr. l'art. 21 TUE, che, nella versione derivante dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, recita «1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite. 2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale. 3. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche [...]». Sull'impatto del Trattato di Lisbona in materia di politica estera dell'Unione si vedano, *ex plurimis*, C. FRATEA, *La politica estera e di sicurezza comune nel Trattato di Lisbona: quali cambiamenti rispetto alla Costituzione europea?*, in M. C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 183 ss.; A. A. HERRERO DE LA FUENTE, *Alcune considerazioni sulla politica estera e di sicurezza comune nel Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007*, in L. S. ROSSI, E. BARONCINI (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli: studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 117 ss.; C. PITSCAS, *The Treaty of Lisbon and the “new” common commercial policy of the European Union*, in *International trade law & regulation*, 2010, pp. 37 ss.; M. BUNGENBERG, *Going global? : the EU common*

I diversi obiettivi descritti esigono una rinnovata stagione di attivismo politico sulla scena internazionale, di cui si trova evidenza anche nella più recente Comunicazione del 2021 “*Trade Policy Review. An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*”⁸ ove la Commissione ha descritto la strategia commerciale europea come “autonomia strategica aperta”, ossia come impegno a perseguire un dialogo globale e costruttivo con i Paesi terzi senza, tuttavia, rinunciare a difendere i propri interessi e i propri valori anche in forma autonoma mediante l’adozione di tutte le misure interne ed esterne necessarie al loro raggiungimento.

L’Unione, dunque, continuerà a sviluppare iniziative politiche e commerciali sinergiche con i propri interlocutori, ma cercherà di sfruttare tutte le leve a propria disposizione per perseguire gli obiettivi e tutelare i fondamenti costituzionali della propria identità così come posti dai Trattati.

Ciò avverrà, essenzialmente, perseguendo una efficace riforma dell’Organizzazione Mondiale del Commercio improntata alla trasparenza e alla sostenibilità, sostenendo la transizione verde e digitale, rafforzando la capacità “normativa” globale dell’Unione e approfondendo tutte le forme di partenariato politico e commerciale possibili con i propri interlocutori, ma, soprattutto, grazie alla rinnovata volontà di «plasmare il mondo che la circonda attraverso la *leadership* e l’impegno» nel far coincidere i propri interessi con i propri valori e le proprie priorità sociali, economiche e politiche⁹.

2. Gli FTA come “causa e soluzione” della crisi del multilateralismo nel commercio internazionale.

Nel contesto descritto gli Accordi di libero scambio (in prosieguo anche solo “FTA”) assumono un ruolo determinante.

commercial policy after Lisbon, in *European yearbook of international economic law*, 2010, pp. 123 ss.; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2011, pp. 9 ss.; P. J. CARDWELL, *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague, T. M. C. Asser Press, 2011; M. COMELLI, N. PIROZZI, *La Politica estera dell’Unione europea dopo Lisbona*, in *Osservatorio di Politica Internazionale IAI*, 2013, rep. *on line*; I. ROBERGE (ed.), *Europe et sécurité après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013; A.-S. GOURDIN-LAMBLIN, E. MONDIELLI, *Le Droit des Relations Extérieures de l’Union Européenne Après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013; C. Flaesch-Mougin, L. S. Rossi (eds.), *La Dimension Extérieure de l’espace de Liberté, de Sécurité et de Justice de l’Union Européenne Après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013; M. CHAMON, I. GOVAERE, *EU External Relations Post-Lisbon: The Law and Practice of Facultative Mixity*, Boston, Brill, 2020. Per una interessante lettura dell’approccio geopolitico globale dell’Unione europea nella specifica materia della sicurezza alimentare e dell’ambiente si veda, da ultimo, D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, 2022, pp. 653 ss.

⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “*Trade Policy Review. An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*”, del 18 febbraio 2021, COM (2021) 66 final, reperibile *on line*. Sugli aspetti innovativi del documento riferibili al tema della “sostenibilità” (su cui si tornerà oltre) si veda la sintesi di M. COLLI VIGNARELLI, *The European Commission Trade Policy Review: The Effectiveness of Sustainable Development Chapters in EU FTAs*, in *European Papers*, 2021, pp. 1 ss.

⁹ Sono parole del Commissario per il commercio VALDIS DOMBROVSKIS pronunciate nella conferenza stampa di presentazione della nuova strategia commerciale esterna della Ue, su cui si veda il report *on line* all’indirizzo <https://europa.today.it/fake-fact/nuova-strategia-commerciale-ue.html>.

Si tratta, com'è noto, di accordi commerciali di varia natura volti a creare condizioni di favore nel commercio fra i paesi contraenti, nell'intento di generare migliori opportunità di crescita economica, superare le barriere commerciali reciproche e promuovere valori comuni.

La proliferazione di questi strumenti è stata resa possibile dalla presenza nell'art. XXIV GATT - OMC di una apposita eccezione che riconosce la possibilità di derogare al principio di non-discriminazione qualora si istituiscano zone di libero scambio o vere e proprie unioni doganali fra i Paesi membri.

L'idea su cui si fonda una simile disposizione è che affrontare determinate tematiche "sensibili" in un contesto multilaterale aperto possa risultare inizialmente difficile a causa delle visioni e degli interessi contrapposti che lo caratterizzano.

La possibilità di dare vita a integrazioni più strette su base regionale o per gruppi di Paesi economicamente e/o culturalmente più affini può, al contrario, preparare la strada a un successivo ampliamento della liberalizzazione a livello globale riducendo la diversificazione delle contrapposizioni economiche e geopolitiche.

Gli FTA hanno esattamente questa funzione e la loro diffusione negli ultimi decenni ne testimonia, in effetti, la funzionalità agli obiettivi descritti.

Senonché proprio il successo dello strumento certifica al contempo la crisi profonda dell'approccio orizzontale ai problemi del commercio internazionale di cui la stessa Organizzazione Mondiale del Commercio è rimasta vittima, nonché il rischio di una ulteriore involuzione delle regole del commercio mondiale.

Infatti, com'è stato efficacemente osservato, la proliferazione di unioni doganali, aree di libero scambio e accordi regionali di partenariato ha dato vita, nel corso del tempo, a una intricata selva di regimi giuridici e regole di preferenza dai quali è difficile sfuggire¹⁰.

Questi, a loro volta, hanno generato e continuano a generare comportamenti opportunistici da parte degli operatori economici, i quali - spinti dall'esigenza di ridurre al minimo l'impatto dei costi di produzione sul prezzo del prodotto finito - finiscono per organizzare le proprie filiere produttive in funzione dei fattori "artificiali" di preferenza creati

¹⁰ Si tratta del fenomeno denominato in letteratura "*spaghetti bowl*" per indicare le linee inestricabili di intreccio e concatenazione di effetti generate dagli Accordi in questione. L'espressione è stata utilizzata per la prima volta da J. BHAGWATI, *U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Agreements*, in J. BHAGWATI, A. O. KRUEGER, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington, AEI Press, 1995. L'A. in una serie di studi successivi ha, poi, dettagliato l'effetto distorsivo generato dalle linee di preferenza tariffaria che danno vita al ginepraio di regimi giuridici ed economici legati alla molteplicità degli FTA esistenti (cfr., ad esempio, J. BHAGWATI, D. GREENWAY, A. PANAGARIYA, *Trading Preferentially: Theory and Policy*, in *The Economic Journal*, 1998, pp. 1128 ss.; J. BHAGWATI, V. DEHEJIA, *Freer Trade and Wages of the Unskilled - Is Marx Striking Again?*, in J. BHAGWATI, M. KOSTERS (eds), *Trade and Wages: Leveling Wages Down?*, Washington, American Enterprise Institute, 1993, pp. 36 ss. rep. anche *on line*). Il filone di letteratura in cui si iscrivono questi studi è troppo ampio per poter essere qui riepilogato efficacemente. Sia, perciò, consentito rinviare a titolo puramente esemplificativo a R. BALDWIN, *Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade*, CEPR Discussion Papers 5775, C.E.P.R. Discussion Papers, 2006, *on line*; O. CADOT, J. DE MELO, M. OLARREAGA, *Can bilateralism ease the pains of multilateral trade liberalization?*, in *European Economic Review*, 2001, pp. 27 ss., January. J. SCOTT L. BAIER, H. BERGSTRAND, P. EGGER, P. A. McLAUGHLIN, *Do Economic Integration Agreements Actually Work? Issues in Understanding the Causes and Consequences of the Growth of Regionalism*, *The World Economy*, 2008, pp. 461 ss.; G. HUFBAUER, K. SUOMINEN, *The economics of free trade*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012; K. W. BAGWELL, P.C. MAVROIDIS, *Preferential Trade Agreements: A Law and Economics Analysis*, New York, Cambridge University Press, 2011; S. LESTER, B. MERCURIO, L. BARTELS, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016 ed ivi per ult. cit.

da questi strumenti, senza alcuna coerenza con i principi di efficienza allocativa dei processi di produzione e delle c.d. *supply chain*.

In altre parole, gli strumenti pensati per agevolare il dialogo a livello internazionale rischiano paradossalmente di compartimentarlo, creando a loro volta steccati sempre più difficili da scalare tanto sul piano economico che politico e giuridico.

Com'è stato giustamente osservato, dunque, affinché gli FTA possano avere un impatto complessivamente positivo «devono essere di ampia portata, prevedere la liberalizzazione sostanzialmente di tutti gli scambi e andare al di là delle discipline dell'OMC, affrontando tematiche come gli investimenti, gli appalti pubblici, la concorrenza, oltre questioni regolamentari [...] che esulano dal campo di azione dell'OMC»¹¹.

Essi devono, in altre parole, essere “Accordi globali” quali quelli che l'Unione europea ha messo al centro della propria strategia nel commercio estero negli ultimi quindici anni.

2.1. Gli Accordi preferenziali di nuova generazione.

Nella Comunicazione “*Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE*” del 2006¹² la Commissione ha affermato che i mutamenti indotti dalla crescita della globalizzazione, l'affacciarsi sull'arena globale di nuove potenze economiche come la Cina e i Paesi c.d. “BRICS” e l'impetuoso progresso tecnologico che ha portato negli ultimi decenni uno sviluppo senza precedenti nella storia umana richiedono un adattamento degli strumenti della politica commerciale comune in chiave più ambiziosa e assertiva.

In particolare, con riferimento agli Accordi commerciali con i Paesi terzi si legge che «in termini di contenuto, i nuovi FTA [...] dovrebbero essere ampi ed ambiziosi quanto il loro campo d'applicazione, finalizzati al più ampio grado possibile di liberalizzazione degli scambi, compresa un'estesa liberalizzazione dei servizi e degli investimenti. Un nuovo modello ambizioso di accordo UE per gli investimenti dovrebbe essere sviluppato in stretta collaborazione con gli Stati membri. Nel caso in cui i nostri partner abbiano sottoscritto FTA con altri paesi che sono concorrenti dell'UE, dovremmo aspirare almeno a una piena parità. Le restrizioni quantitative alle importazioni e tutte le forme di imposte, tasse, oneri e restrizioni alle esportazioni andrebbero eliminate. Gli FTA dovrebbero anche affrontare le barriere non tariffarie ove possibile mediante una convergenza normativa e contenere disposizioni utili ad agevolare gli scambi. Essi dovrebbero prevedere inoltre disposizioni più rigorose in materia di diritti di proprietà intellettuale e di concorrenza come, ad esempio norme sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale sulla falsariga della direttiva CE volta a far applicare tali diritti. Ci adopereremo per inserire ove opportuno disposizioni sulla buona governance nell'ambito finanziario, fiscale e giudiziario. Dovremmo anche assicurare che le regole d'origine negli FTA

¹¹ Cfr. A. GIUNTA, M. MANTUANO, E. MARVASI, S. NERICI, L. SELVATICI, *Gli Accordi di libero scambio. Opportunità per le imprese italiane. Casi studio: Corea del Sud e Canada*, Roma, ICE, 2018, p. 12.

¹² Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “*Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE*”, COM (2006) 567 def., del 4 ottobre 2006, reperibile *on line*.

siano più semplici e più moderne e rispecchino le realtà della globalizzazione. Porremo in atto meccanismi interni per monitorare l'attuazione e i risultati dei nuovi FTA. All'atto di contemplare la stipula di nuovi FTA dovremo fare in modo di rafforzare lo sviluppo sostenibile tramite i nostri rapporti commerciali bilaterali. In questo potrebbe rientrare l'inclusione di nuove disposizioni di cooperazione in ambiti concernenti gli standard lavorativi e la protezione dell'ambiente. [...]. In linea con la nostra posizione nell'ambito dell'OMC incoraggeremo i nostri partner FTA a facilitare l'accesso dei paesi meno sviluppati al loro mercato, se possibile concedendo un accesso in esenzione di imposta e senza l'imposizione di quote. Si tratta di obiettivi ambiziosi. La negoziazione di accordi bilaterali può essere complessa e difficile, ma dobbiamo creare una valida base di partenza per questi negoziati. Dovremmo assicurarci sin dall'inizio di condividere ambizioni affini a quelle dei nostri partner potenziali, per evitare che i negoziati si inceppino a causa delle diverse aspettative. La decisione di aprire negoziati deve essere presa caso per caso sulla base di questi criteri economici, ma anche in funzione della disponibilità dei nostri partner e di considerazioni politiche più generali [...].»

Gli obiettivi descritti si rispecchiano nella lettura comparata dei preamboli dei recenti accordi preferenziali stipulati dall'Unione europea e danno ampiamente conto del carattere “innovativo” che la strategia indicata ha voluto imprimere a questi strumenti: come osservato dalla Corte di giustizia nel parere 2/15 del 16 maggio 2017 sull'Accordo *Ue-Singapore*¹³, si tratta di strumenti di nuova generazione in quanto, oltre a regolare le questioni tariffarie e non tariffarie, disciplinano «anche altri aspetti pertinenti o addirittura indispensabili, per tali scambi»¹⁴. In questo senso è stato sottolineato che se, per un verso, la gran parte degli accordi in questione è stata sviluppata muovendo dalla piattaforma giuridica del diritto OMC, l'ampiezza degli FTA più recenti ha consentito di spaziare ben oltre, includendo materie non regolate dal Trattato di Marrakech quali la concorrenza, la sicurezza e la sostenibilità energetica, la trasparenza delle normative nazionali e delle procedure amministrative e giurisdizionali e, nel quadro degli accordi conclusi ex art. 217 TFUE, «ambiti non strettamente economico-

¹³ Cfr. il Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea 2/15 del 16 Maggio 2017, ECLI:EU:C:2017:376.

¹⁴ Cfr. il punto 140 del parere *cit.* Sugli Accordi di nuova generazione (stipulati e in corso di negoziazione), nonché, più in generale, sulla strategia UE “*Global Europe*” e il suo impatto sul commercio internazionale si vedano in letteratura, *ex multis*, S.E. GAINES, B.E. OLSEN; K. E. SORENSEN; O. B. EGELUND; K. ENGSIG SØRENSEN, *Liberalising Trade in the EU and the WTO: A Legal Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; G. SILES-BRÜGGE, *The Power of Economic Ideas: A Constructivist Political Economy of EU Trade Policy*, *Journal of contemporary European research*, 2013, pp. 597 ss.; S. WOOLCOCL, *EU Policy on Preferential Trade Agreements in the 2000s: A Reorientation towards Commercial Aims*, in *Eur. Law J.*, 2014, pp. 718 ss.; M. GARCIA, *From Idealism to Realism? EU Preferential Trade Agreement Policy*, *Journal of contemporary European research*, 2013, pp. 521 ss.; J. WOUTERS, A. MARX, D. GERAETS (eds.), *Global governance through trade: EU policies and approaches*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015; A. ANTIMIANI, L. SALVATICI, *Regionalism versus Multilateralism: The Case of the European Union Trade Policy*, *Journal of World Trade*, 2015, pp. 253 ss.; S. GRILLER, E. VRANES, W. OBWEXER, S. GRILLER, W. OBWEXER, E. VRANES, *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*, Oxford, OUP, 2017; W. CHENG, *EU's New FTA Strategy: A Response to the Transformation of World Economy and Its Implications*, *Global economic observer*, 2017, pp. 16 ss.; B. RIGOD, *Global Europe: The EU's New Trade Policy in its Legal Context*, in *Col. J. Eur. Law*, 2018, pp. 217 ss.; R. POLANCO LAZO, P. SAUVÉ, *The Treatment of Regulatory Convergence in Preferential Trade Agreements*, *World Trade Review*, 2018, pp. 575 ss.; G. GARI, *Recent Preferential Trade Agreements' disciplines for tackling regulatory divergence in services: How far beyond GATS?*, *World Trade Review*, 2020, pp. 1 ss.; G. ADINOLFI (a cura di) *Gli Accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021; E. FAHEY, I. MANCINI, I. GRACIA BERCERO, *Understanding the EU as a good global actor: ambitions, values and metrics*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2022.

commerciali, ma ricadenti nel più generale regime di associazione instaurato con le controparti (quali, ad esempio, migrazioni, cultura e coesione sociale)¹⁵.

L'ampiezza dello spettro dei regimi giuridico-economici così creati rappresenta l'elemento di "novità" degli accordi di nuova generazione, ma ne costituisce anche la principale "vulnerabilità".

La numerosità degli interessi sociali intercettati rende, infatti, i relativi negoziati particolarmente difficili, anche a causa delle crescenti reazioni dell'opinione pubblica e le conseguenti resistenze politiche all'interno degli Stati membri.

Il fatto che le materie incluse nell'Accordo spazino ben oltre i tradizionali tecnicismi del commercio internazionale ha, poi, generato dubbi circa la "formula" stessa del negoziato e della conclusione degli accordi in questione: si è, infatti, posta la questione della partecipazione diretta degli Stati membri (c.d. "forma mista") rispetto a una possibile competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune.

Il Consiglio cautelativamente ha adottato da principio la soluzione della formula mista, che, tuttavia, non è bastata a rendere il percorso dei negoziati più agevole: anzi, la competenza degli Stati membri UE a concorrere alla formazione e alla ratifica dell'accordo ha provocato in numerosi casi incidenti come l'opposizione di singoli governi regionali in Stati federali, le pressioni politiche che hanno portato alla necessità di inserire nei testi degli accordi dichiarazioni e distinguo vari, e, da ultimo (come si dirà meglio in prosieguo) anche il rifiuto di ratificare l'Accordo già negoziato.

Tutto ciò rischia di mettere in seria discussione la strategia descritta dalla Commissione nei diversi documenti citati in precedenza, poiché la debolezza legata alla complessità dei processi decisionali misti e la mancanza di reale coesione sugli intenti della strategia *Global Europe* rendono l'UE un interlocutore poco affidabile nelle trattative e ne indeboliscono, quindi, la capacità negoziale.

Nel prosieguo di questo lavoro si cercherà di dare conto sinteticamente delle problematiche in questione anche attraverso l'esemplificazione concreta; si illustreranno le soluzioni individuate dalla Corte di giustizia e dal Consiglio, con le prospettive che da esse discendono; infine si porranno in evidenza i limiti che anche le correzioni in questione presentano, suggerendo alcune possibili (ulteriori) strategie per salvaguardare la coesione europea nel contesto di un inevitabile crescente protagonismo dell'Unione nell'arena globale.

3. Il CETA come "esempio" delle criticità strutturali nel processo di negoziazione e ratifica dei nuovi FTA.

L'Accordo commerciale globale ed economico con il Canada (CETA) è unanimemente riconosciuto come il primo e il più ambizioso esempio di FTA di nuova generazione¹⁶.

¹⁵ Cfr. G. ADINOLFI, *Gli obiettivi e la sfera di operatività degli accordi preferenziali dell'Unione europea*, in ID., *Gli Accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, cit., pp. 3 ss., ed *ivi* per ult. contributi sugli aspetti specifici menzionati.

¹⁶ La letteratura sul CETA è ormai molto ampia e non può essere qui esaustivamente riepilogata. Sia consentito, per alcuni spunti, richiamare K. HÜBNER, *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*, London, Routledge, 2011; C. DEBLOCK, J. LEBULLENGER, S. PAQUIN, *Un nouveau pont sur l'Atlantique : l'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec, Presses

I negoziati con il Canada sono partiti nel maggio del 2009 e si sono conclusi nel 2014.

L'interesse canadese alla conclusione dell'accordo con l'Unione europea consisteva essenzialmente nella possibilità di diversificare i mercati di sbocco dei propri prodotti e servizi (all'epoca principalmente orientati agli Stati Uniti¹⁷) mentre l'Unione europea vedeva nel CETA la *chance* di mettere alla prova la nuova strategia globale, in particolare con riferimento ad alcuni temi fondamentali quali, a titolo esemplificativo, la protezione dei nomi geografici nell'ambito del capitolo sulla proprietà intellettuale e le sfide della sostenibilità ambientale ed energetica.

I negoziati sono stati, tuttavia, accompagnati sin dal principio da crescenti manifestazioni di dissenso sociale, che hanno preso strade diverse a seconda dei Paesi coinvolti.

In Belgio, ad esempio, l'opposizione del Parlamento vallone ha costretto il governo federale a chiedere l'inclusione nella versione finale del Trattato di uno "strumento interpretativo comune" avente la finalità di chiarire la portata di alcune disposizioni dell'Accordo relative, in particolare, all'autonomia dei contraenti nella definizione e nel perseguimento dei rispettivi obiettivi di interesse pubblico¹⁸ e, così, vincolare le parti contraenti non solo sul piano politico, ma anche su quello giuridico/giurisdizionale in caso di controversie future¹⁹.

In Germania l'Accordo ha scatenato imponenti manifestazioni di piazza, ove decine di migliaia di persone hanno gridato *slogan* contro il nuovo *trend* di "apertura" dell'UE alla globalizzazione, visto come una minaccia per la democrazia²⁰. Contemporaneamente sono stati

de l'Université du Québec, 2015; P. Vincent, *Le Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA)*, *Journal for international trade and transport law*, 2016, pp. 498 ss.; T. DOLLE, B. G. SIMÕES, *Mixed feelings about "mixed agreements" and CETA's provisional application*, *EJRR*, 2016, pp. 617 ss.; A. G. THYSTRUP, G. ÜNÜVAR, *A waiver for Europe? : CETA's trade in services, and investment protection provisions and their legal-political implications on regulatory competence*, *International economic law*, 2017, pp. 41 ss.; C. DEBLOCK, *L'Accord économique et commercial global dans un monde en reconfiguration*, *Revue des affaires européennes*, 2017, pp. 211 ss.; P. DELIMATIS, *The evolution of the EU external trade policy in services - CETA, TTIP, and TiSA after Brexit*, *Journal of international economic law*, 2017, pp. 583 ss.; P. J. KUIJPER, *Post-CETA : how we got there and how to go on*, *RTDEur*, 2017, pp. 181 ss.; E. FAHEY, *CETA and Global Governance Law: What Kind of Model Agreement Is It Really in Law?*, *European Papers*, 2017, pp. 293 ss.; M-F. LABOUZ, *À l'heure du CETA, retour sur les relations euro-canadiennes*, *Revue de l'Union européenne*, 2018, pp. 409 ss.; E. CASTELLARIN, *La négociation et la conclusion de l'accord économique et commercial global avec le Canada (CETA) et des autres accords récents de libre-échange de l'Union européenne*, *Annuaire français de droit international*, 2018, pp. 627 ss.; D. D. KLEMEN, E. BEAULIEU, *Trade Policy Trends: CETA Ratification*, Calgary, University of Calgary, 2019; H. WANG, *The Future of Deep Free Trade Agreements: The Convergence of TPP (and CPTPP) and CETA?*, *Journal of world trade*, 2019, pp. 317 ss. ; L. MULAS, *Il Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA): tra liberalizzazione e regolamentazione prudenziale*, *DCSCI*, 2020, pp. 415 ss.; G.C. LEONELLI, *CETA and the external autonomy of the EU legal order: risk regulation as a test*, *Legal issues of economic integration*, 2020, pp. 43 ss.; X. VAN OVERMEIRE, A. VAN ASSCHE, M. BASTILLE-PARENT, *L'Accord économique commercial global entre l'Union européenne et le Canada: perspectives économiques et revue légale*, Montréal, LexisNexis, 2020.

¹⁷ Cfr. K. HÜBNER, *Europe, Canada and the Comprehensive Economic and Trade Agreement*, *cit.*

¹⁸ Cfr. I. LAIRD, F. PETILLION, *Comprehensive Economic and Trade Agreement, ISDS and the Belgian Veto: A Warning of Failure for Future Trade Agreements with the EU?*, in *Global trade and customs journal*, 2017, pp.167 ss.

¹⁹ Osserva al riguardo G. ADINOLFI, *op. ult. cit.*, p. 12 e note 37-38, che lo strumento costituisce a tutti gli effetti una "interpretazione autentica" vincolante per tutte le parti ai sensi dell'art. 31, par. 2, lett. A) della Convenzione di Vienna del 1969, il che ne impone l'applicazione anche in sede contenziosa. Viceversa, le dichiarazioni rese dalle istituzioni UE e da alcuni Stati membri, allegate al verbale della riunione del Consiglio con cui è stata approvata la firma del CETA costituiscono atti unilaterali che non vincolano gli altri contraenti.

²⁰ Per una cronaca dei fatti si vedano i *report on line Protests in Germany against transatlantic TTIP and Ceta trade deals* <https://www.bbc.com/news/world-europe-37396796>; *Mass protest against CETA*

presentati cinque distinti ricorsi da ONG tedesche alla Corte costituzionale per contestare la legittimità della decisione del Consiglio che aveva autorizzato l'apertura del negoziato e quella che aveva autorizzato la firma del testo definitivo²¹, successivamente rigettati dal *Bundesverfassungsgericht*²².

Anche in Francia le proteste di piazza si sono associate alle azioni giudiziarie in sede amministrativa e costituzionale, dando vita a un notevole attrito sociale e giuridico²³, mentre numerosi altri Paesi UE hanno trovato una intesa politica solo dopo faticosi dibattiti parlamentari ed extraparlamentari, nonché qualche ulteriore "concessione" nel testo del Trattato²⁴.

In Italia, come si dirà meglio oltre, l'andamento della discussione ha subito varie accelerazioni e frenate, anche a causa dell'avvicendamento di ben tre governi di segno politico diverso negli ultimi anni. Allo stato attuale l'Accordo non è comunque ancora stato ratificato, a riprova di una certa avversità della politica verso la globalizzazione economica e l'apertura del mercato interno ai prodotti provenienti da Paesi terzi²⁵.

<https://www.dw.com/en/mass-protest-in-germany-against-ceta/a-19517291> *Hundreds of thousands take to streets in Germany against Obama-backed trade deal* <https://www.cnn.com/2016/09/17/germans-march-against-trade-deals-with-us-and-canada-stop-ceta-ttip.html>. Per una lettura ampia delle difficoltà insorte durante i negoziati e a seguito della ratifica si veda, in letteratura, E. L. WHITE, *The obstacles to concluding the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement and lessons for the future*, *Global trade and customs journal*, 2017, pp. 176 ss. Il comunicato stampa della Corte costituzionale tedesca sulla sentenza del 2 marzo 2021 è disponibile in lingua inglese all'indirizzo internet <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressmitteilungen/EN/2021/bvg21-018.html>.

²¹ Cfr. i ricorsi 2BvR 1368/16; 2BvR 1444/16; 2BvR 1823/16; 2 BvR 1482/16; 2 BvE 3/16, tutti reperibili sul sito della Corte costituzionale tedesca.

²² Cfr. la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 13 Ottobre 2016, disp. *on line* all'indirizzo http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/10/rs20161013_2bvr136816.html. Sulla giurisprudenza costituzionale tedesca a proposito del CETA e, più in generale, sull'opposizione sociale a questo tipo di accordi, si vedano i commenti di M. BAUER, *The Political Power of Evoking Fear: The Shining Example of Germany's Anti-ttip Campaign Movement*, *European View*, 2016, pp. 193 ss.; K. HÜBNER, A. S. DEMAN, T. BALIK, *EU and trade policy-making: the contentious case of CETA*, *Journal of European Integration*, 2017, pp. 843 ss.; O. OMIUNU, *The evolving role of sub-national actors in international economic relations: lessons from the Canada-European Union CETA*, *Netherlands yearbook of international law*, 2018, pp. 173 ss.; A. SCHÖPGENS, G. VAN CALSTER, *Multilevel Constitutional Review and EU External Treaty Making After Opinion 2/15*, *European foreign affairs review*, 2018, pp. 439 ss.; C. RIFFEL, *Does Investor-State Dispute Settlement Discriminate Against Nationals?*, *German law journal*, 2020, pp.197 ss.

²³ Cfr. il texte no. 1 del Cons. const., 31 juill. 2017, no. 2017-749 DC, JO 11 août 2017, su cui si vedano i commenti di J. ROUX, *Accord économique et commercial global (AECG/CETA)*, *La semaine juridique*, 2017, pp. 1821 ss.; J. LARIK, *Prêt-à-ratifier : the CETA decision of the French Conseil constitutionnel of 31 July 2017*, *European constitutional law review*, 2017, pp. 759 ss.; F. CHALTIEL TERRAL, *Le traité CETA devant le juge constitutionnel: (à propos de la décision du 31 juillet 2017)*, *Petites affiches*, 2018, pp. 6 ss.

²⁴ Si vedano le molteplici dichiarazioni degli Stati contraenti incluse nella versione finale dell'Accordo, che testimoniano le "difficoltà di manovra" accusate dagli Stati membri nell'ambito del negoziato.

²⁵ Cfr., a titolo esemplificativo, il comunicato stampa del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali Gianmarco Centinaio del 15 giugno 2018, che plaude alla decisione di rinviare sine die la ratifica dell'Accordo a motivo del rischio di contraffazione di numerosi prodotti dell'agroalimentare "made in Italy" dovuto al meccanismo della c.d. "lista positiva" dei prodotti tipici riconosciuti e tutelati in forza del CETA, che non include numerose Indicazioni Geografiche relative ai prodotti della nostra tradizione gastronomica. Sul punto si vedano gli articoli di cronaca pubblicati su *La Repubblica*, *Ceta, dopo lo stop di Centinaio alla ratifica si apre un fronte con la Ue*, disponibile *on line* all'indirizzo https://www.repubblica.it/economia/2018/06/15/news/centinaio_il_trattato_ceta_non_verra_ratificato-199062782; *Il Sole 24 Ore*, *L'Italia ha bisogno del libero scambio: ecco perché dire no al CETA sarebbe un errore*, disponibile *on line* all'indirizzo <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2018/09/18/italia-libero-scambio-ceta>; *Qualivita*, *L'Italia apre un altro fronte internazionale: no al Ceta*, <https://www.qualivita.it/news/litalia-apre-un-altro-fronte-internazionale-no-al-ceta>.

Il passaggio più “clamoroso” della tormentata vicenda del CETA si è, tuttavia, registrato nell’Agosto del 2020, allorquando il Parlamento di Cipro ha respinto a larghissima maggioranza la ratifica dell’Accordo²⁶.

Sebbene non sia mai stata fornita in forma diplomatica una “versione ufficiale” delle ragioni della decisione, numerose dichiarazioni di esponenti politici e notizie stampa hanno fatto emergere come il “*casus belli*” che ha condotto alla bocciatura fosse la complicata vicenda della protezione internazionale della denominazione “*Halloumi*” o “*Hellim*” utilizzata per designare un formaggio tipico locale²⁷ normalmente consumato in occasione dei giorni di festa.

3.1. La disciplina delle Indicazioni Geografiche (IG) dei prodotti alimentari tipici/tradizionali all’interno del CETA.

Per comprendere la portata dell’incaglio nel processo di ratifica del CETA e, più in generale, le prospettive future della nuova strategia commerciale Ue, conviene dedicare qualche parola alla disciplina delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari tipici e tradizionali all’interno dell’Accordo *Ue- Canada* nonché alla vicenda specifica dell’*Halloumi* in questo complesso scenario.

Come accennato in precedenza, il CETA viene classificato come “Accordo di nuova generazione” perché include al suo interno una serie di disposizioni più ampie della semplice abolizione delle comuni restrizioni al commercio internazionale oggetto degli FTA precedenti.

L’articolata disciplina della tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari rientra fra gli elementi di “evoluzione” in questione.

Com’è noto la materia rappresenta uno dei fattori di maggior frizione nel commercio internazionale, tanto che l’aggiornamento dell’allegato TRIPs al *Trattato di Marrakech*, ove sono presenti solo disposizioni minime riguardo la tutela delle IG, si è arenato dopo il *Doha round* per via delle contrapposte visioni del ruolo e delle funzioni delle indicazioni geografiche nel mercato internazionale.

In particolare, i Paesi facenti parte del blocco del c.d. “nuovo mondo” non intendevano (e tutt’oggi in larga parte non intendono) riconoscere alle IG una valenza autonoma rispetto agli altri titoli di Proprietà Intellettuale e Industriale, sicché proponevano (e propongono) come strumento più adatto alla loro tutela la disciplina dei marchi.

²⁶ Per una disamina della vicenda dal punto di vista della cronaca e delle ragioni che hanno provocato la scelta del Parlamento di Cipro si vedano gli articoli *on line* su *Bilaterals.org*, *Cyprus blocks EU-Canada trade deal because of Halloumi*, 1° agosto 2020; *Politico.eu*, *Trade conflicts: Halloumi cheese stops EU trade strategy*, 3 agosto 2020; *ibidem*, *Halloumi Cheese puts EU’s Canada trade deal to the test*, 4 agosto 2020; *CyprusMail*, *Talks to begin with parties after rejection of CETA*, 4 agosto 2020, e, *ibidem.*, *Our View: Reasons for rejecting CETA agreement are laughable*; *Atlantic Sentinel*, *Cyprus Votes Against EU Trade Deal with Canada*, 5 agosto 2020; *S&P Global*, *Halloumi GI row erupts as Cyprus blocks ratification of EU-Canada FTA*, 11 agosto 2020. Per un’analisi economico-giuridica dell’importanza delle indicazioni geografiche nella strategia UE sugli accordi commerciali di nuova generazione e le ricadute a livello dei singoli Stati membri si veda M. HUYSMANS, *Exporting protection: EU trade agreements, geographical indications, and gastronomic nationalism*, in *Review of International Political Economy*, 2020, disp. *on line* all’indirizzo <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1844272>.

²⁷ Cfr. le notizie stampa e le dichiarazioni politiche citate nella nota precedente. Sulla vicenda dell’*Halloumi* ci si soffermerà più diffusamente nei prossimi paragrafi.

Quest'ultima, se per un verso ha il pregio di essere oggetto di consolidata e risalente disciplina internazionale grazie a una molteplicità di convenzioni a partire dalla fine dell'Ottocento, per altro verso tende a equiparare la valenza dei segni e le relative funzioni, facendo salvo il principio di priorità nella registrazione del toponimo anche, in determinati casi, a favore di un soggetto privato che abbia registrato in buona fede il segno per uso individuale²⁸.

Il motivo di tanta avversità per la tutela dei toponimi è riconducibile a una molteplicità di fattori fra i quali, per brevità, è possibile ricordare anzitutto le ragioni storico-culturali (i paesi schierati in questa direzione sono anche quelli con minore tradizione produttiva, il che li priva di interessi rilevanti da salvaguardare attraverso i toponimi; d'altra parte, sono anche di regola terre di recente "immigrazione", il che spiega il moltiplicarsi dei fenomeni del c.d. "*sounding*", ossia l'utilizzo di nomi geografici per identificare prodotti realizzati secondo la ricetta tradizionale da immigrati di prima o seconda generazione); in secondo luogo l'avversità verso le IG deriva dall'opposizione alle politiche "pubbliche" di sostegno all'agricoltura, che vedono nelle Indicazioni Geografiche un potente strumento di ancoraggio della filiera produttiva al territorio e di veicolazione dei prodotti sul mercato (circostanze che spiegano, fra l'altro, la contrarietà dei Paesi in via di sviluppo a un eccesso di tutela che postula il rischio di una "chiusura" del mercato agroalimentare europeo nonché, più in generale, la loro avversione nei confronti delle politiche di sostegno alle IG legate alla PAC).

Non stupisce, dunque, che proprio da un settore come quello descritto possa essere sorto il conflitto che ha messo a rischio gli obiettivi geopolitici strategici dell'Unione europea.

Il CETA affronta la problematica della tutela dei toponimi senza imporre uno specifico regime giuridico alla materia: l'Accordo si limita, infatti, a impegnare le parti a tutelare i toponimi secondo le norme vigenti nei rispettivi ordinamenti giuridici e a istituire una "lista positiva" di nomi che le parti riconoscono in ogni caso doversi associare esclusivamente a determinati prodotti derivanti da un'area geografica delimitata, cui viene concessa protezione da qualsiasi uso indebito o tentativo di contraffazione (cfr. l'art. 20.19, par. 3, dell'Accordo).

Il meccanismo ha il pregio di superare alcune criticità "storiche" legate alla diffusione sul mercato canadese di prodotti aventi marchi con un *sounding* decisamente europeo²⁹. Tuttavia, scopre il fianco al rischio di una legittimazione implicita dell'uso pregresso delle denominazioni

²⁸ L'approccio industrialistico è giustificato dalla necessità di avvalersi di strumenti consolidati nel panorama internazionale per la regolazione della disciplina dei titoli di PI. La letteratura al riguardo è troppo vasta per poter essere qui utilmente riepilogata. Per cenni sul problema e citazioni al riguardo sia consentito rinviare a V. RUBINO, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, Ed. Taro, 2007; M. BLAKENEY (ed.), *Geographical Indications*, Cheltenham, Edward Elgar Pub., 2015; K. DAS, *The Protracted WTO Battle over a Multilateral GI Register: What Lies Beneath?*, *Journal of world trade*, 2015, pp. 1073 ss.; J. M. CORTÉS MARTÍN, *International protection of Geographical Indications: the WTO multilateral register negotiations*, *Research Handbook on Intellectual Property and Geographical Indications*, 2016, pp. 183 ss.; D. GERVAIS, *Geographical Indications under TRIPS*, *ibidem*, 2016, pp. 123 ss.; M.A. ECHOLS, *Geographical indications for food products*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2017; C. SANGIOVANNI, *Geographical indications under the WTO/trips agreement: A critical assessment of the extension of the additional protection (article 23) beyond wines and spirits*, *Perth International Law Journal*, 2019, pp. 141 ss.; R. THAPA, *Protection of geographical indications in the WTO and the EU*, *EIPR*, 2021, pp. 237 ss.; M. LIGHTBOURNE, *What's in a Name? The Journey of Geographical Indications from Paris 1883 to Geneva 2015*, *GRUR International*, 2021, pp. 932 ss.

²⁹ Si pensi al noto caso del marchio "Parma Ham", registrato in Canada negli anni Sessanta in forza del *Trademark Act* canadese; la validità del marchio è stata confermata dalla Corte d'Appello federale con sentenza del 25 gennaio 2001 sul presupposto che il consumatore medio canadese non associava al termine "Parma" una località geografica precisa. Sul punto per maggiori dettagli sia consentito rinviare al mio lavoro *Le denominazioni geografiche dei prodotti alimentari...cit.*, p. 175, nota 347.

rimaste fuori dalla lista, per le quali non vi sarebbe possibilità di azionare alcuna forma di “privativa” di stampo industriale-intellettuale, ma solo una più blanda azione in chiave concorrenzialistica, soggetta all’onere della prova dell’esistenza di una distorsione della percezione nel consumatore “medio” locale e dell’assenza di buona fede nell’utilizzo o registrazione del toponimo controverso.

Per i nomi geografici in questione, in altre parole, non troverebbe applicazione la “tutela uniforme” garantita dal riconoscimento convenzionale *iuris tantum* dell’esclusiva a favore degli alimenti “autentici” attraverso la “lista positiva”, ma una più incerta protezione nel mercato di riferimento, lasciata all’iniziativa dei privati e in base alla normativa localmente applicabile sulla concorrenza, con elevato rischio di opinabilità del giudizio su fattori soggettivi ed oggettivi dirimenti³⁰.

A ciò devono, poi, aggiungersi le “eccezioni” esplicitamente previste a favore del Canada nell’art. 20.21 dell’Accordo, sostanzialmente riassumibili nella salvezza dei marchi o delle etichette dei prodotti omonimi o simili ai toponimi europei (pur se inclusi nella lista positiva) purché ne sia comprovato l’uso prima del 18 ottobre 2013 o, comunque, sia provata la registrazione in buona fede.

Particolarmente “problematica” appare, al riguardo, la clausola contenuta nel paragrafo 7 di tale articolo, laddove si afferma che «qualora una traduzione di un’indicazione geografica sia identica alla denominazione comune di un prodotto nel territorio di una parte, o contenga un termine correntemente usato come denominazione comune di un prodotto in tale territorio, oppure qualora tale indicazione geografica non sia identica alla suddetta denominazione ma contenga un simile termine le disposizioni della presente sottosezione non pregiudicano il diritto di qualsiasi persona di utilizzare un simile termine in associazione con detto prodotto nel territorio di tale parte».

Per comprendere la portata di una simile deroga è sufficiente fare riferimento ai due noti casi dei formaggi “*Parmesan*” e “*Feta*”, laddove si è discusso per anni (anche all’interno dell’Unione europea) della possibile natura “generica” di simili denominazioni in funzione di usi locali volgarizzanti o dell’esportazione dei prodotti verso paesi terzi³¹.

Non c’è dubbio che il CETA rappresenti, in questo senso, un avanzamento della tutela, poiché in qualche misura, perlomeno con riferimento ai toponimi più noti, il testo dell’Accordo segna uno spartiacque temporale e congela gli effetti di una erosione strisciante altrimenti difficilmente contrastabile.

Nondimeno, per le denominazioni rimaste “fuori” dalla lista lo “scarto” nei livelli di protezione può suonare come una vera e propria rinuncia alla battaglia contro il *sounding* e le varie forme di volgarizzazione dei nostri prodotti tipici, con grave insoddisfazione dei paesi europei che dedicano sempre crescente attenzione a questa tematica.

³⁰ Cfr. la nota precedente.

³¹ Cfr., da ultimo, la sentenza della Corte di giustizia UE del 14 luglio 2022, in causa C-159/20, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:2022:561, ove la Corte ha accertato e dichiarato che avendo omesso di prevenire e far cessare l’uso, da parte dei produttori lattiero-caseari danesi, della denominazione di origine protetta (DOP) «Feta» per designare formaggio non conforme al disciplinare di tale DOP destinato all’export verso paesi terzi, il Regno di Danimarca è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell’articolo 13, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Per un primo commento in merito si veda A. BONINO, *La saga della FETA si arricchisce: il caso «FETA III»*, in *Alimenta*, 2022, pp. 721 ss.

3.2. Il caso “Halloumi” e le ragioni del rifiuto del Parlamento cipriota di ratificare il CETA.

Lo scenario descritto fa da sfondo alla delicata vicenda della mancata ratifica del CETA da parte del Parlamento cipriota, giustificata da più parti con l’insoddisfazione per il livello di tutela delle indicazioni geografiche raggiunto dall’Accordo, e, più in generale, con una serie di rilievi circa la necessità di salvaguardare le aspettative della società civile rispetto a temi delicati quali la sicurezza alimentare³², l’ambiente³³ e le scelte dei consumatori.

Sebbene l’art. 20.22 del CETA non condizioni l’aggiornamento della lista positiva dei toponimi protetti alla sussistenza di un previo riconoscimento nell’ordinamento della parte contraente che ne chieda l’inclusione nell’allegato al trattato, appare intuitivamente evidente come un simile passaggio sia *de facto* necessario.

La norma, infatti, afferma chiaramente che il comitato misto CETA, deliberando per consenso su raccomandazione del comitato speciale per le indicazioni geografiche, aggiorna l’allegato 20-A inserendo nuove indicazioni geografiche quando sussistano le condizioni di protezione di un toponimo, ossia che non vi sia conflitto con un marchio legittimamente preregistrato, una varietà vegetale o una razza animale, la denominazione non sia correttamente utilizzata per indicare un prodotto generico nel territorio “dell’altra parte” (cfr. art. 20.22 par. 3 lett. C) e sussista il nesso ambientale (inteso come storia, qualità oggettiva o altre caratteristiche determinanti) necessario al riconoscimento del prodotto come “caratteristico” della zona di origine.

Il comitato per le IG del CETA agisce su istanza diplomatica di uno dei contraenti (Ue o Canada); il meccanismo di aggiornamento della lista non è, dunque, attivabile da parte di un semplice soggetto o ente privato portatore di interesse, ma è il frutto di una decisione politico-istituzionale che necessariamente deve muovere dall’accertamento dei requisiti di cui sopra attraverso le procedure che l’ordinamento di appartenenza individua per il riconoscimento nel territorio di origine (*id est*, per quanto qui più interessa, quantomeno la “registrazione” secondo le procedure previste dai diversi regolamenti UE sulle DOP - IGP).

È, dunque, facilmente immaginabile come dispute e attriti “interni” ad uno dei due contraenti in ordine al livello di protezione dei toponimi possano ribaltarsi a valle sul meccanismo di tutela bilaterale descritto, e che, anzi, proprio le suddette criticità possano essere state strumentalizzate per riversare a livello esterno le frustrazioni derivanti da una disciplina

³² Si pensi alla controversa questione dei residui dei pesticidi, come il glifosato, nelle derrate alimentari provenienti dal Canada, per cui si vedano le notizie stampa su *Il Sole 24 Ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/grano-guerra-glifosato-fa-crollare-l-import-canada-AEe7lnCH>, *La Repubblica* https://www.repubblica.it/solidarieta/equo-e-solidale/2019/06/11/news/accordo_commerciale_ceta_le_lobby_canadesi_dell_agribusiness_attaccano_l_italia_e_impongono_regole-228528588, nonché il comunicato stampa di *Coldiretti* consultabile qui: <https://www.ilpuncocoldiretti.it/attualita/economia/ceta-flop-torna-il-grano-al-glifosato-crolla-il-parmigiano-32>.

³³ Si pensi alla questione degli OGM, su cui verte l’interrogazione parlamentare P-000804-19 del 12 febbraio 2019 a firma dell’europarlamentare On.le Tamburrano, reperibile on line https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2019-000804_IT.html

UE che, per quanto generosa, composta pur sempre dei “limiti” all’ambito di agibilità politica in materia.

Il caso del formaggio “*Halloumi*” o “*Hellim*” costituisce una classica rappresentazione di tutto ciò.

L’*Halloumi* è un formaggio a pasta semidura di latte misto o di solo latte vaccino, tipico dell’isola di Cipro ove la tradizione produttiva e di consumo risale all’invasione ottomana del XII secolo d.c.

La particolare consistenza della pasta e il procedimento di produzione (che vede la cagliata sottoposta a cottura prolungata) rende questo formaggio ideale per la preparazione sulla griglia o al forno, motivo per il quale è entrato a far parte della tradizione gastronomica isolana delle festività: attorno alla sua preparazione è usanza che si riuniscano i gruppi familiari o di amici in momenti di convivialità, elemento che a buon diritto lo colloca anche nel “panorama culturale” del popolo cipriota.

Com’è noto l’isola di Cipro vive una condizione assai complicata sul piano del diritto internazionale: dopo l’indipendenza dal dominio coloniale britannico, ottenuta nel 1959 con i Trattati di Zurigo, le frizioni fra la popolazione di origine greca e quella di origine turca sono andate sempre crescendo, fino a quando nel 1974, in risposta a un colpo di Stato della dittatura dei Colonnelli greci, l’esercito turco ha invaso la parte nord dell’isola, autoproclamandosi Repubblica indipendente di Cipro del Nord.

L’entità non è mai stata riconosciuta dalla Comunità internazionale, ma per stabilizzare il conflitto l’ONU ha interposto forze di pace e nel giro di poco tempo le due etnie hanno si sono divise anche sul piano demografico: a nord si sono sposati i cittadini turco-ciprioti (e sono giunti numerosi abitanti dall’Anatolia turca); a sud si sono trasferiti i greco-ciprioti. Formalmente, allo stato attuale, la Repubblica di Cipro (del sud) ha giurisdizione sull’intera isola, ma praticamente le due entità restano totalmente separate e tendenzialmente conflittuali.

Quando, nel 2004, la Repubblica di Cipro ha fatto ingresso nell’Unione europea, si è generata una situazione inedita: le norme UE hanno, infatti, acquistato efficacia giuridica sull’intera isola (*id est*: nella giurisdizione formalmente attribuibile all’unico stato riconosciuto dalla Comunità internazionale), ma l’assenza di controllo sulla porzione nord dell’isola ne preclude l’effettiva applicazione.

Non stupisce, dunque, che tanto le merci, quanto i servizi etc. prodotti ed erogati in Cipro del Nord non siano considerati “rispondenti” ai requisiti normative dell’Unione, e, dunque, non possano circolare sul mercato interno della Ue.

Nel caso che qui più interessa (formaggio *Halloumi*) la contrapposizione fra le parti ha imposto il blocco delle importazioni del prodotto nel mercato interno a causa della mancanza di un “controllo ufficiale” di carattere sanitario ai sensi dei regolamenti UE sull’igiene e la

sicurezza degli alimenti (e.g. regg. UE 852/04/CE³⁴, 853/04/CE³⁵, 882/04/CE³⁶ divenuto oggi 2017/625/UE³⁷ etc.).

Inoltre anche le tradizioni produttive hanno iniziato a divergere, laddove nella Repubblica di Cipro all'aumento della domanda internazionale del prodotto è stato dato seguito con una modifica della ricetta che ha portato alla gamma "di solo latte vaccino", scelta contestata dai Ciprioti del Nord, più fedeli alla tradizione di utilizzare latte misto ovi-caprino per la fabbricazione del formaggio (vincolo che, ovviamente, consente una produzione quantitativamente assai più bassa e a mala pena sufficiente per soddisfare la domanda locale).

Il risultato di tutto ciò è stato una notevole difficoltà nell'accesso al sistema europeo di protezione della denominazione del prodotto come DOP ai sensi dei regg. 510/06/CE³⁸ - 1151/2012/UE³⁹.

L'*iter*, avviato nel 2015 dopo una faticosissima negoziazione politica fra le parti in causa⁴⁰, è andato incontro a numerosi ostacoli procedurali e, da ultimo, ha dovuto fronteggiare ben 17 notifiche di opposizione alla Commissione UE mosse da entità statali e soggetti privati per i più disparati motivi, nonché ulteriori 9 opposizioni motivate entro il termine di conclusione del procedimento⁴¹.

Nelle more della decisione, intervenuta solo nel 2021⁴², la domanda ha inevitabilmente intersecato la trattativa per il CETA, da cui la denominazione *Halloumi* è rimasta tagliata fuori: senza registrazione europea il toponimo non avrebbe potuto entrare nella lista positiva, e, dunque, le lungaggini del procedimento decisionale hanno precluso questa *chance* di elevazione della tutela a livello internazionale per un prodotto che stava (e sta) conoscendo una notevole espansione commerciale sui mercati di tutto il mondo. Di più: il "varo" dell'Accordo senza l'*Halloumi* avrebbe posto le condizioni potenziali per una difficoltà nell'accesso a forme di tutela del nome in territorio canadese anche solo sul piano concorrenziale, tenuto conto che le parti contraenti, ai sensi dell'art. 20.19 CETA, si vincolano al contrasto degli atti di concorrenza

³⁴ Cfr. il Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, in *GUUE* L 139 del 30 aprile 2004, pp. 1 ss.

³⁵ Cfr. il Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, in *GUCE* L 139 del 30 aprile 2004, pp. 22 ss.

³⁶ il Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in *GUCE* L 165 del 30 aprile 2004, pp. 1 ss.

³⁷ Cfr. il Regolamento (CE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, in *GUUE* L 95 del 7 aprile 2017, pp. 1 ss.

³⁸ Cfr. il Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUCE* L 93 del 31 marzo 2006, pp. 1 ss.

³⁹ Cfr. il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* L 343 del 14 dicembre 2012, pp. 1 ss.

⁴⁰ Cfr. la domanda di registrazione pubblicata in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* C 246 del 28 luglio 2015, pp. 9 ss.

⁴¹ L'elenco delle notifiche di opposizione e delle opposizioni motivate è contenuto nei considerando introduttivi del regolamento di esecuzione della Commissione europea n. 2021/591 del 12 aprile 2021, pubblicato in *GUUE* L 125 del 13 aprile 2021, pp. 42 ss.

⁴² Cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione europea n. 2021/591 *cit.*

sleale secondo quanto previsto dalla Convenzione d'Unione di Parigi nella versione aggiornata a Stoccolma nel 1967 solo con riferimento ai toponimi inclusi nell'allegato 20-A (lista positiva).

L'assenza di una protezione a livello europeo avrebbe, dunque, potuto portare a conseguenze a catena di ampia portata.

In un simile contesto, dunque, non sorprende affatto che il 31 luglio 2020 il Parlamento cipriota abbia votato “no” alla proposta di ratifica del CETA, né sorprendono le motivazioni ufficiose con le quali la decisione è stata accompagnata: la mancanza di un livello adeguato di protezione delle IG è andata sommandosi a un impasto socio-demagogico di paure varie: dal rischio del possibile “dilagare” sul mercato di prodotti alimentari non sicuri alla più generica contestazione dei meccanismi di risoluzione delle controversie, il voto ha dato corpo alla voce delle mille proteste nazionalistiche e sovraniste che in Europa hanno contrassegnato l'andamento della strategia di “apertura” dell'Unione ai mercati internazionali di cui si è detto.

La decisione cipriota, peraltro, ha fatto da apripista anche per i Parlamenti degli altri Stati che dovevano ancora pronunciarsi, tanto che a tutt'oggi, nel momento in cui si scrive, sono ancora ben 10 i Paesi membri dell'Unione europea che non hanno ratificato l'Accordo (fra cui l'Italia)⁴³.

4. Alcune riflessioni in merito alla ripartizione dei ruoli: l'incaglio del CETA e la decisione “*ultra vires*” del Parlamento cipriota.

Sia che le motivazioni del rifiuto di ratificare il CETA da parte del Parlamento cipriota dipendano dalla *querelle* sul formaggio *Halloumi*, sia che si basino su generiche doglianze rispetto alla tutela dei consumatori in materia di sicurezza alimentare, ambiente o in materia di investimenti, la decisione sembra comunque sconfinare nell'atto “*ultra vires*”⁴⁴: sembrerebbe, cioè, discendere da valutazioni politiche in ambiti preclusi alla discrezionalità del legislatore nazionale, in quanto rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione europea sulla Politica Commerciale Comune (PCC) o, comunque, in materie già coperte da armonizzazione totale nell'ordinamento Ue.

Se così fosse, la mancata ratifica costituirebbe al contempo una violazione del principio di attribuzione, di quello di leale cooperazione e, naturalmente, per quanto si dirà, anche del primato del diritto dell'Unione europea.

⁴³ L'indicazione è stata resa nota dalla Commissione europea in un comunicato stampa del 23 Settembre 2022, come riportato dai mass media on line (cfr., a titolo esemplificativo, il sito *Policy Europe* <https://www.publicpolicy.it/ceta-11-stati-membri-ancora-devono-ratificarlo-italia-compresa-96494.html>). Il CETA non è ancora stato ratificato da Belgio, Bulgaria, Irlanda, Grecia, Francia, Italia, Cipro, Ungheria, Polonia e Slovenia. La Germania ha ratificato l'accordo il 2 dicembre 2022.

⁴⁴ In questo senso si è subito espresso M. CHAMON, *Whitting down the collective interest*, in Maastricht University, 10 August 2020, *on line*, secondo il quale «It has been reported that the Cypriot parliament rejected the agreement over the issue of the protection of Halloumi cheese. If this is indeed the case, the Cypriot representatives acted *ultra vires*. Appellations of origin come under the exclusive competence of the EU in the framework of the Common Commercial Policy (see also C-389/15). As a result, and because the national parliaments have no say over the EU's exclusive competence other than indirectly through their governments represented in the EU Council, the Cypriot parliament cannot invoke it in the national ratification procedure as a reason for rejecting a trade agreement».

Ai sensi dell'art. 3 par. 1 TFUE l'Unione possiede una competenza esclusiva nel settore della politica commerciale comune in quanto - come ampiamente spiegato dalla risalente giurisprudenza della Corte di giustizia in materia - risulta indispensabile assicurare coerenza fra le relazioni esterne e la disciplina interna del mercato e degli scambi commerciali transnazionali⁴⁵.

L'articolo 207, paragrafo 1, TFUE, nella versione aggiornata dal Trattato di Lisbona, ha al riguardo abbozzato anche un elenco di "principi uniformi" che guidano questa politica, citando, *inter alia*, esplicitamente anche gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale. La norma ha, inoltre, precisato, che la politica commerciale comune è condotta «nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione»⁴⁶.

La Corte di giustizia aveva già avuto modo di interpretare la nuova versione dell'articolo, segnalando i diversi riferimenti all'azione esterna dell'Unione delimitano la Politica Commerciale Comune come ambito di competenza relativo agli «scambi commerciali con gli Stati terzi»⁴⁷.

Come più volte chiarito in numerosi pareri e sentenze della Corte sulla conclusione di accordi di partenariato, la circostanza che questi ultimi possano avere delle conseguenze sugli scambi commerciali con paesi terzi non è, di per sé, sufficiente a concludere che i relativi contenuti rientrino nell'ambito della competenza esclusiva legata alla Politica Commerciale Comune⁴⁸: affinché ciò possa essere affermato è necessario che gli impegni assunti con l'Accordo siano essenzialmente destinati a «promuovere, facilitare o disciplinare» gli scambi commerciali e «abbiano effetti diretti e immediati su questi ultimi»⁴⁹.

In quest'ottica, passando in rassegna i diversi nodi concettuali oggetto delle doglianze in sede di ratifica, va anzitutto rilevato che con riferimento alla tutela delle denominazioni geografiche «gli impegni internazionali assunti dall'Unione in materia di proprietà intellettuale rientrano tra i suddetti "aspetti commerciali" qualora presentino un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali, in quanto essi siano essenzialmente destinati a promuovere, a facilitare o a disciplinare tali scambi ed abbiano effetti diretti e immediati su di essi»⁵⁰.

Non c'è dubbio che la disciplina contenuta nel CETA sulla tutela dei toponimi abbia essenzialmente questo scopo, poiché permette agli imprenditori di entrambe le parti di beneficiare, nel territorio dell'altra parte contraente, di *standard* di protezione dei diritti di P.I. in questione caratterizzati da una certa omogeneità e contribuisce a favorire il libero scambio dei relativi prodotti fra l'Unione e il Canada.

La circostanza che non tutti i toponimi protetti nell'Unione europea abbiano trovato un pieno riconoscimento attraverso l'inclusione nella c.d. "*lista positiva*" non pare, al riguardo,

⁴⁵ Sul punto si veda, ancora di recente, il Parere della Corte di giustizia dell'Unione europea n. 2/15 del 16 Maggio 2017 sull'accordo *Ue-Singapore*, *cit.*, punto 35 e giurisprudenza *ivi* citata.

⁴⁶ Cfr. l'art. 207 par. 1 TFUE)

⁴⁷ Cfr., a titolo semplificativo, le sentenze della Corte di giustizia UE 18 luglio 2013, causa C-414/11, *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520, punto 50, nonché 22 ottobre 2013, causa C-137/12, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:675, punto 56.

⁴⁸ Cfr. le sentenze *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis cit.*, punto 51; *Commissione c. Consiglio cit.*, punto 57, nonché i pareri 2/15 sull'*Accordo Ue-Singapore*, *cit.*, punto 36; 3/15 del 14 febbraio 2017, concernente il *Trattato di Marrakech sull'accesso alle opere pubblicate*, ECLI:EU:C:2017:114, punto 61.

⁴⁹ Cfr., *ex multis*, l'*Accordo Ue-Singapore cit.*, punto 38.

⁵⁰ Cfr. il parere 2/15 *cit.*, punto 112.

dirimente, poiché l'accordo impegna, comunque, le parti a contrastare la contraffazione in senso più ampio, in particolare con riferimento alle merci che possano trarre in inganno il consumatore medio riguardo la vera origine del prodotto contrassegnato da marchi o toponimi potenzialmente fuorvianti (cfr. art. 20.19, par. 2, lett. B) nonché ogni altro atto di concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 10 bis della Convenzione di Parigi sulla protezione della proprietà industriale (1967), conclusa a Stoccolma il 14 luglio 1967.

Inoltre, l'art. 20.19, par. 4, stabilisce che «Ciascuna parte, nella misura prevista dalla propria legislazione, prevede misure amministrative per impedire a una persona di fabbricare, preparare, imballare, etichettare, vendere, importare o pubblicizzare prodotti alimentari in modo falso, fuorviante o ingannevole o suscettibile di creare un'impressione erronea quanto alla loro origine», in linea con quanto previsto dall'art. 22 par. 3 dell'Accordo TRIPS, alla cui disciplina gli articoli del CETA qui in esame ampiamente si conformano⁵¹.

È certamente vero che il CETA, prevedendo una serie di eccezioni c.d. “grandfather” per fare salvi i marchi registrati in Canda in buona fede *ante* 2013, costituisce un limite importante all'avanzamento della tutela dei toponimi che l'Unione intende coltivare attraverso la nuova strategia commerciale descritta⁵².

Tuttavia ciò rientra nel grado di compromesso che l'Unione può legittimamente decidere di accettare nel perseguimento di una finalità come quella descritta, e la relativa decisione è sicuramente ascrivibile alla sua competenza esclusiva trattandosi di una scelta funzionale al raggiungimento dell'Accordo per le finalità descritte.

Sicché, non pare revocabile in dubbio che la disciplina del CETA in punto protezione delle indicazioni geografiche, complessivamente letta, presenti le caratteristiche indicate dalla Corte di giustizia per rientrare competenza esclusiva della Politica Commerciale Comune.

D'altra parte, anche ove si volesse individuare qualche elemento di specificità non coperto da una simile finalità, la giurisprudenza “AETS” della Corte di giustizia aveva già in epoca risalente messo in evidenza come in presenza di *preemption* di campo all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, gli Stati membri perdono individualmente e collettivamente il potere di contrarre obbligazioni con gli Stati terzi al riguardo⁵³.

Che la materia delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari che presentino un nesso “agro-ambientale” qualitativo con l'ambiente di origine sia coperta da una armonizzazione così ampia è stato affermato dalla Corte di giustizia UE già nel 2009 con la sentenza *BUD II*⁵⁴, laddove la Corte ha dichiarato che «il regolamento n. 510/2006 mira non a

⁵¹ Cfr. A. LUPONE, *I diritti di proprietà intellettuale negli accordi preferenziali dell'Unione europea: la via bilaterale nell'allineamento multilaterale*, in G. ADINOLFI (a cura di), *Gli Accordi preferenziali di nuova generazione dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021, spec. pp. 174 - 178.

⁵² In questo senso A. LUPONE segnala che il CETA, pur rappresentando un esempio considerevole del limite in questione, non è l'unico accordo in cui la tecnica in questione sia stata adottata: basti prendere in esame l'Accordo con il Vietnam (artt. 12.28) in merito alle denominazioni Asiago, Fontina e Gorgonzola. Cfr. A. LUPONE, *op. ult. cit.*, p. 162 e spec. nota 4.

⁵³ Cfr. il punto 170 della sentenza del 31 marzo 1971, in causa 22/70, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee* (Accordo europeo trasporti su strada), in *Raccolta della Giurisprudenza 1971* -00263, nonché, più di recente, la sentenza della Corte di giustizia UE 5 novembre 2002, causa C-467/98, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:2002:625, punti 77 - 80.

⁵⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, in *Racc. 2009 I-07721*, punto 114. Per un commento si vedano in letteratura A.-L. MOSBRUCKER, *Appellations d'origine et indications géographiques, Europe*, 2009, pp. 19 ss.; F. CAPELLI, *La Corte di giustizia in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di*

stabilire, accanto a norme nazionali che possono continuare ad essere vigenti, un regime complementare di tutela delle indicazioni geografiche qualificate, alla guisa ad esempio di quello istituito con il regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario [...], ma a prevedere un sistema di tutela uniforme ed esauriente per siffatte indicazioni»⁵⁵.

Altrettanto può dirsi, peraltro, con riferimento alle tematiche ambientali e sanitarie di cui si è fatto cenno.

Al netto della *preemption* UE di volta in volta individuabile nelle normative sulla sicurezza degli OGM⁵⁶, sui prodotti fitosanitari⁵⁷ etc., l'argomento generale della tutela ambientale e della sostenibilità è stato anch'esso ormai "sdoganato" dalla Corte sempre nel parere 2/15 citato, ove i giudici del Lussemburgo hanno sottolineato che «l'estensione dell'ambito della Politica Commerciale Comune ad opera del Trattato FUE costituisce un'evoluzione significativa del diritto primario dell'Unione [...] Tale evoluzione è caratterizzata, tra l'altro, dalla norma enunciata all'articolo 207, paragrafo 1, seconda frase, TFUE secondo cui "la politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione". Tali principi e tali obiettivi vengono precisati all'art. 21, paragrafi 1 e 2, TUE e vertono tra l'altro, come viene indicato al paragrafo 2, lettera f) di tale articolo 21, sullo sviluppo sostenibile connesso alla preservazione e al miglioramento della qualità dell'ambiente e alla gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali. L'obbligo per l'Unione di recepire i suddetti obiettivi e principi nella gestione della propria politica commerciale comune deriva da una lettura congiunta dell'articolo 207, paragrafo 1, seconda frase, TFUE, dell'art. 21, paragrafo 3, TUE e dell'art. 205 TFUE. Infatti, a mente dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE, "[n]ell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato [FUE] [...], l'Unione [...] persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2". La Parte quinta del Trattato FUE include segnatamente la politica commerciale comune. L'articolo 205 TFUE esprime il medesimo obbligo, enunciando

riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente, Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 2010, pp. 401 ss.; V. RUZEK, *Les dispositifs de protection communautaire des indications géographiques*, *Revue de droit rural*, 2010, pp. 27 ss., nonché, per ult. cit., il mio commento *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza "Bud II"*, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, pp. 255 ss.

⁵⁵ Cfr. il punto 114 della sentenza BUD II cit.

⁵⁶ Cfr., a titolo esemplificativo, il Regolamento (CE) N. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 settembre 2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in *GUUE* L 268 del 18 ottobre 2003, pp. 1 ss., che istituisce un sistema obbligatorio di notifica preventiva ed autorizzazione all'immissione sul mercato previa valutazione di sicurezza positiva da parte dell'EFSA, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Per una ampia disamina della normativa UE in materia di OGM, anche con riferimento alla sua compatibilità con gli accordi internazionali, si veda il sito della Commissione all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_04_102.

⁵⁷ I prodotti fitosanitari sono disciplinati essenzialmente dal Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE in *GUUE* L 309 del 24 novembre 2011, pp. 1 ss. Tutte le questioni relative ai limiti di legge dei residui di pesticidi nei cibi sono trattati nel Regolamento (CE) 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 febbraio 2005 concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio, in *GUUE*, L 70 del 16 marzo 2005, pp. 1 ss., più volte modificato. Tale regolamento disciplina anche i controlli ufficiali sui residui di pesticidi negli alimenti di origine vegetale e animale, che possono residuare dall'impiego dei pesticidi per proteggere i vegetali.

che “[l]’azione dell’Unione sulla scena internazionale, ai sensi della [Parte quinta del Trattato FUE], si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V del [Trattato UE]”. Il capo 1 del titolo V del Trattato UE contiene in particolare l’articolo 21 TUE. Inoltre, occorre tener conto degli articoli 9 e 11 TFUE, i quali stabiliscono, rispettivamente, che, «[n]ella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni, l’Unione tiene conto delle esigenze connesse con [...] la garanzia di un’adeguata protezione sociale», e che “[l]e esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile” [...]. Inoltre, l’articolo 3, paragrafo 5, TUE obbliga l’Unione a contribuire, nelle sue relazioni col resto del mondo, al commercio “libero ed equo”. Ne consegue che l’obiettivo dello sviluppo sostenibile costituisce ormai parte integrante della politica commerciale comune»⁵⁸.

La lettura offerta dalla Corte della Politica Commerciale Comune è certamente “generosa”: essa persegue la finalità di consentire ai nuovi FTA di superare lo scoglio della competenza concorrente per affrancare il più possibile la capacità negoziale dell’Unione dai perigliosi passaggi formali imposti dalla natura “mista” degli accordi in esame.

Non è un caso, dunque, che l’argomentazione principale spesa dalla Corte per giustificare la competenza esclusiva dell’Unione sia il carattere “funzionale” delle materie via via trattate rispetto alla Politica Commerciale Comune, argomento capace di attrarre nella sua orbita tutti i temi sviluppati dagli Accordi di nuova generazione nella loro varietà ed ampiezza (ad eccezione della questione sulla “giurisdizione” in materia di investimenti esteri, su cui ci si soffermerà *oltre*).

Al riguardo è stato giustamente osservato che «in questa linea si inserisce anche l’interpretazione evolutiva del rapporto tra competenze da una parte, e obiettivi, dall’altra parte, dell’azione esterna dell’Unione. La Corte apre infatti alla possibilità che il perseguimento dei secondi (sanciti dall’art. 21 TFUE) consenta il relativo ampliamento della sfera materiale delle prime, utilizzate per perseguirli. Tale approccio è certamente sotteso alla nuova formulazione delle norme primarie, essendo peraltro foriero di importanti ricadute sistemiche sull’azione esterna, sol che si pensi alla tendenza del principio di attribuzione ad operare sempre più sulla scorta di criteri finalistici in questo ambito, sulla falsariga di quanto invero da sempre avviene in materia di PESC»⁵⁹.

Dunque, ogni residua riserva riguardo alla possibilità che gli Stati membri abbiano ancora qualche spazio di ingerenza su queste scelte dovrebbe cadere: eventuali perplessità sul livello di compromesso incorporato nel testo degli Accordi in questione dovrebbero essere incanalate nell’unico strumento di controllo di legittimità “residuo”, ossia la richiesta da parte dello/degli Stato/i membro/i contrario/i alla conclusione dell’Accordo di un parere preventivo della Corte di giustizia circa la compatibilità del “contenuto” dell’FTA con il diritto primario UE e, più in

⁵⁸ Cfr. i punti 140 - 146 dell’Accordo Ue-Singapore *cit.*

⁵⁹ Cfr. C. CELLERINO, *Il Parere 2/15 della Corte di giustizia sull’Accordo di libero scambio Ue-Singapore: luci e ombre*, in *Eurojus*, 2017, *on line*. L’A. pone in evidenza, nel senso indicato, l’utilità dell’approccio in materia di sostenibilità laddove l’integrazione dei valori commerciali e non richiede necessariamente un approccio dell’UE alle relazioni internazionali meno frammentato rispetto al passato.

generale, con i valori che l'Unione deve necessariamente perseguire anche nella sua azione esterna⁶⁰.

Il rifiuto unilaterale e immotivato di ratificare l'Accordo stipulato in forma "mista" per ragioni che esulano l'ambito di competenza nazionale non pare, al contrario, una via legittimamente praticabile: deve, dunque, qualificarsi come atto "ultra vires" con tutte le relative conseguenze giuridiche⁶¹.

4.1. Le prospettive future: ridurre il perimetro degli FTA per "tagliare fuori" gli Stati membri?

Sebbene quanto sopra esposto consenta di risolvere concettualmente la gran parte delle problematiche frapposte dai Parlamenti nazionali alla conclusione e all'entrata in vigore dei nuovi FTA dell'Unione europea, occorre prendere atto che l'ostinata resistenza politica nei confronti di questi strumenti non sembra destinata a tramontare in futuro di fronte a obiezioni tecniche in materia di "competenza": l'abuso del potere conferito agli Stati di ratificare gli Accordi nel caso del negoziato "misto" testimonia la natura pretestuosa delle ragioni di volta in volta opposte e pone seri interrogativi sul futuro della Politica Commerciale Comune dell'Ue.

Occorre al riguardo tenere conto del fatto che nemmeno le finalità "espansive" indicate hanno potuto evitare che il parere in oggetto riconoscesse in ultima analisi l'esistenza di aree (sia pur minoritarie o addirittura residuali) non totalmente riconducibili (o sottomissibili) alla politica commerciale comune o alla logica della "previa armonizzazione interna" di cui alla giurisprudenza *AETS*.

Infatti la Corte ha affermato che i Trattati escludono la materia degli investimenti esteri indiretti (c.d. "investimenti di portafoglio") dall'ambito coperto dall'art. 207 TFUE⁶² e le disposizioni convenzionali in materia sono inadatte a incidere su "norme comuni" ai sensi dell'art. 3 par. 2 TFUE.

Inoltre rimane estranea alle competenze esclusive UE anche la questione dei meccanismi di risoluzione delle controversie fra Stati e investitori, tenuto conto che la clausola di esclusività della giurisdizione arbitrale in materia (praticamente inevitabile in questo tipo di accordi⁶³)

⁶⁰ Così ha fatto il Belgio con riferimento proprio al CETA, chiedendo alla Corte di valutare la compatibilità delle clausole dell'Accordo sugli arbitrati ISDS con il diritto dell'Unione europea. Il parere è stato espresso nel 2019 (cfr. il parere della Corte di giustizia n. 1/17 del 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:341) ed ha acclarato l'assenza di conflitto fra le previsioni di un tribunale CETA, un organo di appello ed eventuali futuri meccanismi arbitrali in materia di investimenti esteri e le norme del Trattato che tutelano l'autonomia del diritto UE e i principi fondamentali di accessibilità della giurisdizione, autonomia e imparzialità del giudice adito. Per un commento in merito si veda C. RIFFEL, *The CETA Opinion of the European Court of Justice and its Implications. No that Selfish After All*, in *Journal of International Economic Law*, 2019, pp. 503 ss.

⁶¹ Cfr. nota 44. *Contra*: A. ARCURI, F. VIOLI, K. TIENHAARA, D. SCHNEIDERMAN, LA. LAURENS, S. HARM, *Expropriating democracy: on the right and Legitimacy of not ratifying CETA*, in *European Journal of International Law Talk!*, 2020, on line.

⁶² Cfr. il parere 2/15 *cit.*, punti 83-84.

⁶³ Nel senso dell'estensibilità delle considerazioni formulate dalla Corte anche - per quanto qui più interessa - al CETA si veda M. GATTI, *op. ult. cit.*, on line, nonché L. ANKERSMIT, *Opinion 2/15 and the future of mixity and ISDS in Eur. Labour Blog*, on line, [https://europeanlawblog.eu/2017/05/18/opinion-215-and-the-future-of-mixity-and-isds.](https://europeanlawblog.eu/2017/05/18/opinion-215-and-the-future-of-mixity-and-isds), nonché, per ult. cit. V. RUBINO, F. TERESZKIEWICZ, *A Possible Exit Strategy from the 'Halloumi Aff air': How to Solve Problems with CETA Ratification*, in *Bialystok Legal Studies*, pp. 143 ss.

sottrae la competenza alle giurisdizioni degli Stati membri e, di conseguenza, deve essere esplicitamente da questi approvata⁶⁴.

Se così è, lo spazio di “guerriglia” politica rispetto alle linee geopolitiche UE sembra rimanere aperto, sia pure nel contesto dell’ abuso dei poteri sovrani di cui si è detto.

Occorre, dunque, chiedersi come rimettere assieme la necessaria coerenza dell’agire esterno dell’Unione europea, la strategia “omnicomprensiva” sottesa agli FTA di nuova generazione e la cooptazione delle preoccupazioni dell’opinione pubblica in un circuito di confronto istituzionale positivo e non distruttivo.

L’8 maggio 2018 il Consiglio ha provato a fornire una risposta a questo interrogativo adottando un “nuovo approccio sui negoziati e la conclusione degli accordi commerciali dell’Ue”⁶⁵.

Preso atto del parere 2/15 della Corte di giustizia sulla ripartizione delle competenze fra Unione europea e Stati membri, il documento dichiara che in futuro il Consiglio si riserverà caso per caso di valutare se scindere gli accordi negoziali in funzione del loro contenuto, eventualmente eliminando dagli FTA quelle clausole che comportino la “forma mista” della negoziazione e conclusione.

In particolare, tenuto conto che la strategia “unitaria” nei rapporti commerciali esteri è un perno fondamentale per il raggiungimento degli ambiziosi traguardi che l’UE si propone, le Conclusioni si esprimono nel senso di dover necessariamente accompagnare all’Accordo generale (negoziato e concluso a questo punto solo dall’Unione) un parallelo accordo sugli investimenti esteri.

Prende, così, corpo quanto anticipato dalla dottrina, ossia il tentativo di sfruttare il varco aperto dalla Corte per “tagliare fuori” gli Stati membri dal processo decisionale ed evitare in futuro il ripetersi di vicende come quella del CETA⁶⁶.

Le Conclusioni della Presidenza del Consiglio giustificano questa scelta affermando che «il ruolo del Consiglio e del Parlamento europeo consiste proprio nel garantire la legittimità e l’inclusività del processo di adozione» dell’Accordo. In questo modo, intuitivamente, dovrebbero essere fatte salve le preoccupazioni democratiche dell’opinione pubblica facendone carico direttamente alle istituzioni europee, che dovrebbero interpretarle.

È, tuttavia, probabile che il rimedio si trasformi in un male persino peggiore della causa: la sensazione che gli Stati vengano “tagliati fuori” dalla discussione non potrà che essere intercettata dall’opinione pubblica come un vero e proprio sgambetto verso la “prossimità” nella gestione del “dissenso”, e ciò potrebbe tradursi nella rinnovata opposizione “a prescindere” nei confronti di ciò che resterà inevitabilmente ancorato alla forma mista di negoziato e conclusione: gli accordi “paralleli” su investimenti e arbitrati.

Il cambio di approccio, peraltro, potrà riguardare solo gli Accordi futuri, mentre non sembra possibile modificare radicalmente l’assetto negoziale di quelli in corso (e.g. Mercosur,

⁶⁴ Cfr. il punto 292 delle motivazioni del parere 2/15 *cit.*

⁶⁵ Cfr. le Conclusioni del Consiglio del 8 maggio 2018, 8622/18, reperibili *on line* all’indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8622-2018-INIT/it/pdf>.

⁶⁶ Cfr. in questo senso, le riflessioni di M. GATTI, *La Politica Commerciale dopo il parere 2/15: verso accordi “EU-only” senza ISDS/ICS?*, in *SIDIBlog*, 2017, *on line*.

a sua volta incagliato in sede di conclusione⁶⁷) o appena conclusi (e.g. Giappone, Australia e Nuova Zelanda) che rimarranno soggetti alle forche caudine delle ratifiche nazionali.

Lo scenario, insomma, rende assai improbabile la possibilità di procedere in questa materia a colpi di “eurodecisioni” senza un reale coinvolgimento “dal basso” dei popoli europei, e, al contempo, continua a poggiare su atteggiamenti politicamente ambigui, che richiederebbero, al contrario, un po’ di chiarezza nel tracciare i confini fra il lecito e l’illecito.

La capacità del Parlamento di “mediare” fra la società civile, i governi nazionali e le esigenze “politiche” coltivate dalla Commissione europea appare, peraltro, al momento piuttosto modesta, come la vicenda del CETA ha ampiamente dimostrato: mentre l’Assemblea votava il 22 febbraio 2017 la sua approvazione in seduta plenaria a Strasburgo, dentro e fuori dal Palazzo si svolgevano imponenti manifestazioni di segno contrario⁶⁸, e, d’altra parte, l’approvazione dell’Accordo non ha certo impedito l’incaglio nei successivi passaggi nazionali.

Quale strada, dunque, può salvare le ambizioni geopolitiche dell’Unione dalle spinte centripete derivanti dall’attuale incompiutezza del processo di integrazione europea?

4.2. Coinvolgere e responsabilizzare i popoli europei, non escluderli.

Una delle accuse ricorrenti nei confronti dell’Unione europea quando si parla di FTA è la scarsa trasparenza nella fase dei negoziati, che mette le opinioni pubbliche “di fronte al fatto compiuto” al momento della ratifica finale.

Secondo le Associazioni ambientaliste, i sindacati degli agricoltori e le rappresentanze dei consumatori (i tre “corpi sociali” più agguerriti contro questi Accordi di nuova generazione) il processo negoziale dovrebbe svolgersi in forma molto più “aperta” alla partecipazione della società civile e, ovviamente, dovrebbe essere in grado di recepire istanze e preoccupazioni ancorché non del tutto in linea con gli obiettivi strategici che Bruxelles persegue di volta in volta.

Nelle già citate Conclusioni della Presidenza del Consiglio del maggio 2018 la richiesta sembra trovare accoglimento, laddove si legge che «il Consiglio ritiene che i Parlamenti degli Stati membri, nonché la società civile e altri soggetti interessati, dovrebbero essere debitamente informati sin dall’avvio del processo di preparazione dei negoziati degli Accordi commerciali. Gli Stati membri dovrebbero, pertanto, continuare a coinvolgere adeguatamente i propri Parlamenti e i soggetti interessati, conformemente alle rispettive procedure nazionali. Più in generale, il Consiglio ribadisce l’importanza che attribuisce al fatto di rispondere alle preoccupazioni e alle aspettative dei cittadini e riconosce la necessità di mantenere questi ultimi

⁶⁷ Lo stato dell’arte sul negoziato è sintetizzato nel documento della Commissione europea disponibile *on line* all’indirizzo https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/august/tradoc_158311.pdf. Quale esemplificazione dell’ostilità nei confronti di questo accordo si vedano F. TABARRINI, *La strada per l’accordo fra UE e Mercosur è tutta in salita*, in *Affarinternazionali.it*, *on line* all’indirizzo <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2021/03/strada-accordo-commerciale-ue-mercosur>; R. BIAGI, *L’orizzonte incerto dell’Accordo tra Unione Europea e Mercosur*, in *Geopolitica.info*, *on line* all’indirizzo <https://www.geopolitica.info/orizzonte-incerto-dellaccordo-tra-unione-europea-e-mercosur>, nonché il documento “*Ue-Mercosur. Il futuro al rogo*”, steso dall’Associazione “Stop TTIP Italia”, sempre disponibile *on line*.

⁶⁸ Cfr. le notizie riportate sul sito Euronews all’indirizzo <https://it.euronews.com/my-europe/2017/02/15/proteste-a-strasburgo-contro-il-ceta>

costantemente informati dei progressi e dei contenuti degli accordi commerciali in corso di negoziazione, rafforzando così la legittimità e l'inclusività della politica commerciale dell'UE. Prende atto delle misure della Commissione in materia di informazione e trasparenza ed esorta quest'ultima e gli Stati membri a intensificare ulteriormente gli sforzi per garantire un'informazione continua e adeguata dei soggetti interessati. In questo contesto rammenta di aver reso pubbliche una serie di direttive di negoziato. Tale decisione, da prendere caso per caso, spetta esclusivamente al Consiglio. Infine, pur rispettando le modalità di voto applicabili in base ai Trattati, il Consiglio continuerà a cercare di ottenere, per quanto possibile, un consenso al fine di garantire che gli interessi e le preoccupazioni di tutti gli Stati membri siano adeguatamente rispettati negli accordi commerciali»⁶⁹.

Si tratta di una importante apertura nella direzione auspicata dalle parti sociali, che, tuttavia, difficilmente potrà determinare quel grado di influenza che gli *stakeholders* vorrebbero vedersi riconosciuta.

L'indicazione, infatti, tradisce in primo luogo una certa debolezza, perché appare legata, in realtà, al solo profilo "comunicativo" senza alcun meccanismo istituzionale che assicuri il recepimento delle istanze sociali richiamate (né *forum* consultivi, né altre modalità di relazione che non siano quelle "classiche" dell'intermediazione parlamentare).

Inoltre, è connotata da un certo grado di estemporaneità, perché è soggetta a valutazioni "caso per caso" in cui – si indovina - i passaggi più delicati e sensibili per l'opinione pubblica saranno proprio quelli in cui la divulgazione delle direttive negoziali sarà omessa.

Infine, com'è stato giustamente osservato⁷⁰, la trasparenza nei negoziati internazionali è una chimera: indebolisce la parte che vi è tenuta a vantaggio dell'altra, che può effettuare valutazioni molto più precise sui limiti entro cui può forzare a proprio vantaggio la trattativa; inoltre comprime i margini di autonomia politica dell'Unione, costringendo le istituzioni a un mercanteggiamento continuo con alcune frange dell'opinione pubblica particolarmente aggressive e organizzate.

In tempi di dominio manipolativo dei mass-media, in cui persino le campagne elettorali sono esposte al rischio di influenza attraverso *fake-news* generate da "bot" appositamente costruiti e in una fase storica crepuscolare per la globalizzazione ove il sentimento prevalente è la necessità di una "chiusura" o, comunque, di una "riduzione" del perimetro dell'integrazione sovranazionale, la sola informazione istituzionale dei passaggi politici in questione non pare assolutamente in grado di porre rimedio alle contrapposizioni che danno origine al problema.

V'è, quindi, da chiedersi se si debba arrendersi a un futuro fatto ancora di guerriglie istituzionali e tiri alla fune in questo ambito, a scapito della capacità dell'Unione di agire sulla scena internazionale come un attore unitario e politicamente coerente o se non vi possano essere altre soluzioni alla questione.

⁶⁹ Cfr. il punto 8 delle Conclusioni *cit.*

⁷⁰ Cfr. M. VELLANO, *The chimera of transparency in European Union negotiations on international agreements*, in *La Comunità internazionale*, 2021, pp. 331 ss., nonché P. DELIMASTRIS, *TTIP, CETA TiSA Behind Closed Doors: Transparency in the EU Trade Policy*, in *SSRN Electronic Journal*, 2016, *on line*; A. MARX, G. VAN DER LOO, *Transparency in EU Trade Policy: A Comprehensive Assessment of Current Achievements*, in *Politics and Governance*, 2021, pp. 261 ss. Sulle misure implementate dalla Commissione europea per aumentare la trasparenza nei negoziati internazionali si veda il documento *Transparency Policy in DG Trade. Listening and Engaging*, *on line* sul sito della Commissione europea.

La risposta può, forse, venire proprio dal rafforzamento in chiave “giuridica” di alcuni spunti contenuti nella proposta del Consiglio, sintetizzabili nei due concetti-chiave della “responsabilità” e del “coinvolgimento”.

Appare, in primo luogo, indispensabile che il dialogo con i Parlamenti nazionali non si limiti al profilo meramente informativo “*top-down*”, ma si sostanzi un vero e proprio coinvolgimento istituzionale anticipato nella fase negoziale.

Se, infatti, l’obiettivo è continuare a relazionarsi all’esterno con strumenti negoziali unitari/globali come gli FTA di nuova generazione, occorre che i Parlamenti nazionali siano coinvolti da subito nel processo di discussione dei contenuti dell’Accordo insieme con il Parlamento europeo⁷¹, e possano, così, concorrere a guidarlo senza dover passare per un dibattito pubblico difficile da governare e, al contempo, penalizzante nei risvolti negoziali internazionali di cui si è detto.

Un simile livello di partecipazione richiederebbe una modifica dell’art. 218 TFUE (possibile nell’ambito del prossimo cantiere di riforma dei Trattati di cui siamo in attesa, dopo la conclusione dei lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa e la richiesta del Parlamento europeo di convocare l’apposita Convenzione) in almeno due punti: nel paragrafo 4, laddove la nomina del Comitato speciale di consultazione nella conduzione dei negoziati dovrebbe essere resa obbligatoria ed includere nella composizione di questi organi una adeguata rappresentanza dei Parlamenti nazionali; nel paragrafo 6, laddove il parere conforme del Parlamento europeo per l’adozione della decisione sulla conclusione dell’accordo dovrebbe incorporare un meccanismo analogo a quello previsto dal protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Ciò consentirebbe, infatti, di “proceduralizzare” la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla negoziazione dell’Accordo (all’occorrenza fornendogli anche qualche forza “condizionante”) di modo da incanalare anche l’eventuale dissenso in un dialogo istituzionale costruttivo e non distruttivo.

Il coinvolgimento immediato dei Parlamenti avrebbe, inoltre, il vantaggio di rendere assai più difficoltoso a quelle stesse rappresentanze politiche “voltare le spalle a posteriori” (in sede di ratifica) all’accordo internazionale così raggiunto, facendo leva su incomprensibili pretesti (come francamente appare la vicenda dell’*Halloumi*) privi di qualsivoglia coerenza con l’orientamento politico espresso in precedenza.

Tutto questo potrebbe, ovviamente, non bastare: la coerenza istituzionale negli ultimi anni ha, purtroppo, ceduto il passo più volte a capovolgimenti e ipocrisie sconcertanti. Il rischio che la maggioranza di turno voglia cavalcare il malcontento popolare non può essere sottovalutato.

A questo pericolo occorrerebbe rispondere, all’occorrenza, con la forza del diritto e, segnatamente, azionando tempestivamente la procedura ex art. 258 TFUE per violazione delle competenze dell’Unione e dell’obbligo di leale cooperazione⁷².

Il caso CETA dimostra che la mancata ratifica di questi accordi si ancora per lo più ad argomenti che non dovrebbero nemmeno essere sottoposti al giudizio nazionale, perché

⁷¹ Cfr. in questo senso G. VAN DER LOO, R. A. WESSEL, *The Non-Ratification of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 770.

⁷² Con specifico riferimento al caso del riuto di ratificare un accordo commerciale, la procedura dovrebbe essere preceduta dalla richiesta nella lettera di messa in mora di fornire spiegazioni adeguate del voto parlamentare, così da rendere evidente la pretestuosità dello stesso.

rientranti nelle competenze esclusive dell'Unione o, comunque, funzionali alla realizzazione di queste.

Alla luce del parere 2/15 sull' accordo *Ue-Singapore* è oggi possibile affermare come non residuino incertezze sulle rispettive competenze e i margini di esercizio della discrezionalità politica in sede di ratifica: il principio di attribuzione contenuto nell'art. 5 TUE, insieme con quello di leale cooperazione sancito dall'art. 4 TUE, segnano lo spartiacque fra il lecito e l'illecito.

È sufficiente tornare ai pilastri su cui la Corte di giustizia ha costruito il rapporto fra ordinamenti per comprendere quanto pericoloso possa essere “abbozzare” di fronte a decisioni come quella del Parlamento cipriota nel caso del CETA: già alla fine degli anni Sessanta, infatti, in *van Gend & Loos*⁷³ la Corte ha ricordato come il processo di integrazione europea si caratterizzi rispetto ad altre forme tradizionali di cooperazione sovranazionale proprio per il fatto che alle Comunità (oggi Unione) sono stati conferiti «poteri sovrani da esercitarsi sia nei confronti degli Stati membri che dei loro cittadini». È appena il caso di notare come nella sentenza *AETS* la Corte abbia chiarito che questa forma di “esercizio” ben può assumere la veste di un accordo internazionale, il cui contenuto diventa fonte di obblighi per gli Stati membri e vincolo quanto alle rispettive condotte.

D'altra parte in *Costa c. ENEL*⁷⁴ gli effetti di questo processo sono stati ulteriormente precisati nel senso che «il trasferimento effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario dei diritti e degli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato implica [...] una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani di fronte alla quale un atto unilaterale ulteriore, incompatibile con il sistema della Comunità sarebbe del tutto privo di efficacia»⁷⁵.

Un atteggiamento diplomaticamente tollerante rispetto alle bizze delle istituzioni nazionali in sede di ratifica sarebbe recessivo rispetto a questi postulati e contribuirebbe all'indebolimento delle principali conquiste dell'integrazione europea.

D'altra parte, le più recenti evoluzioni dei Trattati hanno evidenziato come il vincolo al rispetto delle competenze dell'Unione abbia assunto un carattere particolarmente ampio nell'ambito dell'azione esterna dell'UE e si sostanzia nella necessità di assecondare e favorire le soluzioni politiche che l'Unione di volta in volta individua per perseguire i propri scopi e tutelare i valori comuni nell'arena globale.

Il rifiuto di ratificare un accordo strategico come il CETA per motivazioni generiche o al limite persino ultronee rispetto al perimetro delle competenze interne che giustificano la natura “mista” dell'Accordo si traduce, in questo senso, anche in una violazione del terzo comma dell'art. 4 TUE, laddove il rispetto reciproco fra Stati membri e Unione europea dovrebbe sostanziarsi anche in un divieto di interferire nell'espletamento delle funzioni proprie dell'Unione nel quadro delle sue competenze e politiche, mettendo così «in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

⁷³ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 5 febbraio 1963, causa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, in *Racc.* 1963 pp. 3 ss.

⁷⁴ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, in *Racc.* 1964 pp. 01129 ss.

⁷⁵ Cfr. p. 1145 della sentenza *cit.*

Si tratta, com'è noto, della traslazione nel contesto dell'integrazione europea dei più elementari principi di buona fede e coerenza⁷⁶, che rendono illeciti i comportamenti anche solo "ostruzionistici" (come il semplice rinvio *sine die* della decisione sulla ratifica attualmente praticato da 10 Stati su 27 nel caso del CETA a più di 5 anni dalla sua definitiva conclusione).

Questi due elementi (ampliamento della partecipazione istituzionale e formale dei Parlamenti nazionali alla fase negoziale e rigore nel perseguire eventuali condotte illegittime a posteriori anche con mezzi giuridici quali la procedura di infrazione) dovrebbero richiamare gli Stati alle loro responsabilità, ossia, come efficacemente osservato da autorevole dottrina⁷⁷, al fatto che il processo di integrazione europea ha trasformato gli Stati in "Membri" dell'Unione, ancorché la percezione sia ancora, purtroppo, talvolta orientata a ritenerli enti pienamente sovrani nel senso deteriore del termine.

L'auspicio è, quindi, che la vicenda del CETA possa contribuire a sgomberare il campo dagli equivoci descritti e al rafforzamento della posizione negoziale della UE nell'ambito dei futuri Accordi di libero scambio con i Paesi terzi.

⁷⁶ Cfr. sul punto M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 348 ed ivi ult. rich. C. NOVI, *Il principio di coerenza e la clausola di compatibilità*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI (a cura di) *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 27 ss.; A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, *passim*; A. ORSINI (ed.), *The European Union with(in) International Organizations. Commitment, Consistency and Effects across Time*, Farnham-Burlington, Routledge, 2014, *passim*.

⁷⁷ Cfr. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 191.