



Il cibo che viaggia.

**Una riflessione sull'impatto delle normative
locali in materia di sicurezza e qualità degli
alimenti nello spazio giuridico globalizzato
dalle regole dell'OMC/WTO**

ANGELA LUPONE

**Anno II, n. 2, dicembre 2015
ISSN 2284-0869**



**UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240**

Abstract

The essay looks at the numerous legal aspects linked to the movement of food, examining the problems inherent in eliminating obstacles to exchange in international trade law and the application of local food health and hygiene standards to imported goods. The central question is whether the standards applied by a state or the EU to safeguard food health, safety and quality can become obstacles to international trade, and if this is the case, how it is possible to resolve the conflict. What clearly emerges in this context is the role played by the World Trade Organisation. A further, but connected, problem is created by the harmonisation of standards through old and new models of international cooperation. All this represents today a global challenge for the community of individuals.

Keywords

International trade law, WTO, safety/quality standards and mutual recognition of certifications, food safety, food movements

Il saggio si occupa dei numerosi aspetti giuridici legati alla circolazione del cibo. Sono presi in esame i problemi relativi alla riduzione degli ostacoli agli scambi nel diritto del commercio internazionale e all'applicazione degli standard locali di sicurezza e qualità del cibo sui prodotti importati. La domanda centrale è se le normative di uno Stato o dell'Unione europea miranti alla tutela della salute, sicurezza e qualità dei cibi si possano configurare come ostacolo al commercio internazionale e, nel qual caso, come si possa affrontare il conflitto. In tale ambito emerge con chiarezza il ruolo svolto dall'Organizzazione mondiale del commercio. Un ulteriore problema, legato al primo, è costituito dall'avvicinamento degli standard, attraverso vecchi e nuovi modelli di cooperazione internazionale. Tutto questo rappresenta oggi una vera sfida globale per la comunità degli individui.

Parole chiave

Commercio internazionale, OMC/WTO, standard di qualità/sicurezza e mutuo riconoscimento delle certificazioni, sicurezza alimentare, circolazione del cibo

1. Riduzione degli ostacoli agli scambi nel diritto del commercio internazionale

Questo articolo mira a proporre qualche spunto di riflessione e a offrire alcune informazioni di base rispetto all'origine, all'ambito di efficacia, ai contenuti, agli obiettivi ma anche ad alcuni forse spiacevoli ma talvolta tollerabili effetti collaterali delle norme del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale degli scambi, e specificamente dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) (World Trade Organization, WTO), i quali incidono in varia maniera sulla circolazione dei prodotti alimentari. La gran parte di tali regole riguarda in generale il commercio di beni (e di servizi), dunque non specificamente quello del cibo, e mira a impedire gli interventi statali di stampo protezionistico nel commercio internazionale. La domanda che si pone in questa sede è se una misura normativa di uno Stato, o anche dell'Unione europea, il cui scopo sia quello di tutelare la salute, la sicurezza o la qualità degli alimenti possa essere ritenuta dal diritto internazionale un ostacolo al commercio fra Stati laddove essa incida, rendendola più difficoltosa o impedendola, sull'importazione di beni alimentari dall'estero non conformi agli standard vigenti sul territorio di destinazione.

Per facilitare l'inquadramento va premesso che la materia, nel diritto internazionale, ha conosciuto un importante rafforzamento con l'*Uruguay round* del GATT ma trovava le proprie radici già nell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio del 1947 (GATT)¹. Quest'ultimo accordo istituì il sistema multilaterale degli scambi di impronta neoliberalista. Tale sistema, per l'appunto, fu governato prima dal GATT (1947-1994) e riguardava le sole merci. Il quadro fu perfezionato dal punto di vista istituzionale e delle regole di riferimento nonché ampliato in ordine alla sfera di competenza per materia (scambi di merci e di servizi, proprietà intellettuale e soluzione delle controversie) dalla OMC/WTO e dagli

¹ In generale sul sistema multilaterale degli scambi v. in saggi raccolti in *L'Organizzazione mondiale del commercio*, a cura di G. Venturini, terza edizione, Milano 2015, in particolare S. SANNA, *Il GATT 1994 e gli accordi in materia doganale*, pp. 23 ss.

accordi e documenti adottati al termine dell'*Uruguay round* (1986-1994)². Appartengono al sistema e interagiscono al suo interno 161 Stati con l'Unione europea. Fra essi vi sono le economie più forti e numerosi paesi in via di sviluppo.

Per comprendere appieno la *ratio* degli effetti restrittivi prodotti talvolta dal diritto del commercio internazionale sullo spazio di azione dei singoli Stati anche in materia di tutela della salute e della qualità dei cibi (e lo stesso vale per il diritto dell'Unione europea rispetto al diritto degli Stati membri), occorre sottolineare che il GATT 1947, gli Accordi dell'*Uruguay round*, e quanto a essi è andato affiancandosi anche da contesti istituzionali diversi (ONU, UE, OMS, UNESCO, FAO), costituiscono per lo più l'esito di trattative diplomatiche assai delicate all'interno delle quali devono essere bilanciati gli interessi nazionali contrapposti. I risultati sono per lo più di compromesso oppure accolgono la posizione del più forte. Di conseguenza, dall'esterno l'esito dei *round* negoziali può dare luogo a forti critiche soprattutto in sede politica e da parte dei media. Spesso purtroppo una tale prospettiva di condanna non è suffragata da un'adeguata conoscenza dei contenuti e dei meccanismi dell'accordo raggiunto. Di fronte alla complessità della realtà contemporanea essa si rivela pericolosa soprattutto se fatta propria da chi esercita, a diversi livelli, funzioni di governo o di *governance*. Essa preclude agli individui-consumatori-utenti-cittadini la possibilità di capire le ragioni e accettare consapevolmente e responsabilmente le rinunce (anche in tema di salute e qualità) imposte dall'interdipendenza politica, sociale, economica degli Stati. Allo stesso tempo un tale preconcetto ("I miei standard sono migliori dei tuoi") pregiudica la possibilità di un avvicinamento fra i Governi rispetto a questioni (in questo caso quelle relative al cibo) che vanno ben oltre la sicurezza e la qualità in senso stretto coinvolgendo interessi economici, culturali, sociali rilevanti anche dal punto di vista emozionale. Nella maggior parte dei casi pur se solo

² Sull'origine del GATT e sulla nascita dell'OMC v. G. ADINOLFI, *L'Organizzazione mondiale del commercio. Profili istituzionali e normativi*, Padova 2001, pp. 3 ss.; ID, *World trade organization*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano 2006, pp. 6229 ss.

second o anche *third best* si tratterà comunque di un primo passo *comune*, per quanto qui interessa, verso una graduale più ampia condivisione dei principi sulla qualità e salute degli alimenti. L'invito e la richiesta a chi desideri impegnarsi nell'efficace promozione e nell'effettivo rafforzamento sul piano internazionale delle regole sulla qualità e sulla sicurezza dei cibi, sono dunque di provare guardare con un atteggiamento neutrale e di apertura al diritto vigente al fine di individuare i possibili spazi di miglioramento.

Ritornando alla domanda iniziale, i cibi nella prospettiva dell'OMC sono senz'altro "merci" ma con funzioni, destinazione, caratteristiche, implicazioni, simbologie, finalità e ripercussioni particolari. Si tratta di un aspetto che posiziona gli alimenti ben oltre la qualificazione alla stregua di bene in senso stretto. A una tale speciale connotazione la comunità e la cooperazione internazionali hanno cominciato a dedicare un'attenzione sempre maggiore in concomitanza con le crisi alimentari dovute, da un lato, alla drammatica insufficienza o inadeguatezza di cibo in alcune aree del pianeta, dall'altro alle dolorose conseguenze di malattie, epidemie e morti provocate da cibi infetti, non salubri, avariati, contraffatti e, ancora, di fronte al fenomeno dell'accaparramento delle terre nei paesi in via di sviluppo da parte di alcuni grossi gruppi multinazionali da destinare a poche e redditizie coltivazioni a scapito, fra l'altro, della biodiversità³. L'insieme dei fenomeni esemplificativamente indicati viene compreso in linea generale nella nozione di *sicurezza alimentare*, intesa sia come diritto all'accesso al cibo e, come elemento di novità rispetto al passato, all'acqua, sia come diritto a un cibo adeguato e di qualità in relazione al contesto considerato⁴.

È prevalentemente quest'ultimo aspetto di *food safety* a potere interferire con gli obblighi assunti dai Membri attraverso l'adesione all'OMC laddove, per esempio, uno Stato decida di vietare o so-

³ In generale v. R. PATEL, *I padroni del cibo*, Milano, Feltrinelli, 2008.

⁴ Sulla nozione v. C. RICCI, *International law as a meta-framework for the protection of the right to food*, in *The right to safe food towards a global governance*, A. Lupone, C. Ricci, A. Santini editors, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 9 ss.; specificamente sul diritto all'acqua v. A. PICCONE, *The right to safe drinking water for consumption and preparation of foodstuffs*, pp. 69 ss.

spendere le importazioni di un determinato prodotto alimentare dall'estero ravvisando la presenza di un rischio per la salute o per l'ambiente sul proprio territorio. Una tale misura (la quale a prima vista può essere ritenuta del tutto ragionevole) nel contesto dell'OMC potrebbe dunque essere qualificata alla stregua di un ostacolo agli scambi vietato dalle regole dell'Organizzazione e lo Stato, se Membro di essa, sarebbe invitato a ritirarla.

Tuttavia, e di nuovo al fine di evitare fraintendimenti, va messo in evidenza che la sicurezza e la qualità dei cibi rientrano certamente fra gli obiettivi dell'OMC/WTO stessa e sono da essa promossi. Dunque non è escluso che in presenza dei requisiti prescritti dal sistema multilaterale la misura sia ritenuta con esso compatibile. In estrema sintesi: le ragioni della tutela della sicurezza e della qualità devono nel caso specifico prevalere su quelle degli scambi, il rischio per la salute deve essere scientificamente provato e, qualora il Membro in questione, in ossequio al principio di precauzione, decida di garantire sul proprio territorio un livello di protezione alto, o a rischio zero, non devono esistere opzioni alternative a protezione della salute e dell'ambiente meno onerose per il sistema multilaterale degli scambi e per i Membri⁵.

Le regole dell'OMC/WTO dunque incidono sulla circolazione dei cibi e la favoriscono di regola promuovendo la qualità e permettendo che l'importazione di determinati prodotti, sia limitata proprio a motivo della protezione di qualità o salute. Tuttavia, in altre occasioni, in nome del libero scambio, della lotta al protezionismo e del principio di non discriminazione fra i Membri, le medesime regole possono arrivare a imporre l'ingresso di un determinato alimento *nonostante* i rischi per la qualità, per la salute e per l'ambiente adottati (e/o percepiti) da un Membro. In queste occasioni, e ponendosi in una diversa prospettiva, con molta probabilità gli alimenti prodotti sul territorio, da un lato, dovranno rispettare gli standard interni di sicurezza più rigidi e onerosi, dall'altro essi si trove-

⁵ Permane tuttavia l'incertezza sul valore del principio di precauzione nel diritto internazionale cfr. G. ADINOLFI, *Alcuni cenni sul rapporto fra liberalizzazione degli scambi e tutela di interessi sociali nei negoziati per il TTIP*, in *I negoziati per il partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti*, a cura di P. Bilancia, Padova 2016, pp. 161 ss., spec. p. 170.

ranno a competere con prodotti simili provenienti dall'estero secondo regole meno stringenti (e probabilmente meno cari), insomma ci si troverà di fronte a un tipico caso di (lecita) discriminazione *a contrario*⁶. Il sistema WTO, anche in questo modo, mira a evitare gli effetti distorsivi che inevitabilmente si accompagnano alle misure nazionali le quali introducono barriere agli scambi.

Le norme dell'OMC/WTO, in una certa misura, quindi hanno eroso e possono limitare, condizionandola agli standard internazionalmente (e volontariamente) concordati, la sovranità degli Stati in ordine alla libertà di applicare nei confronti dei prodotti alimentari importati dai paesi terzi, le misure e il livello di protezione a tutela della qualità, della sicurezza, della salute e dell'ambiente stabiliti sul proprio territorio.

La questione del rapporto tra *food safety* e commercio internazionale nell'ambito della OMC/WTO è dunque ben posta. Essa però va tenuta distinta da quella della protezione *all'estero* della qualità e del nome dei prodotti, in particolare di quelli italiani. Il tema (importante, controverso e delicato) della tutela internazionale delle indicazioni geografiche di origine è certamente collegato a quello affrontato in questa sede ma si colloca più nella prospettiva della protezione dei diritti di proprietà intellettuale e dell'Accordo TRIPS (Agreement on Trade related Intellectual Property Rights) che non in quella degli Accordi GATT e SPS (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures).

In conclusione al centro della mia riflessione vi è il cibo che viaggia dall'estero verso di noi e può dovere superare alcuni ostacoli. Anche in questo campo (e forse più che in altri) si è passati dal locale al globale per giungere infine al *glocale*.

Il diritto della OMC/WTO ha contribuito alla apertura dei mercati. Esso, memore dell'esperienza drammatica del 1929, ha permesso, con grande lungimiranza, che l'inevitabile apertura si svolgesse comunque all'interno di un sistema di regole, secondo un ordine. Il

⁶ Mentre il diritto dell'Unione europea applica il principio di non discriminazione anche a tutela dei cittadini, il diritto OMC, per quanto riguarda merci, si occupa del rischio di discriminazione nei confronti dei soli prodotti importati.

fatto che un cibo sia prodotto in uno Stato e (grazie alle regole della OMC/WTO) possa essere facilmente consumato e sia espressione della qualità di un paese in un altro comporta però altresì che con gli alimenti, come per qualsiasi altra merce, talvolta entrino sul territorio tecniche di produzione del paese di origine ritenute nocive per l'ambiente, standard di lavoro lesivi dei diritti umani, componenti e sostanze ammesse nel contesto di fabbricazione ma pericolose per la salute secondo il contesto di consumo. Il sistema multilaterale offre ai Membri la possibilità di intervenire a tutela della qualità e della sicurezza dei cibi (riconoscendo uno spazio ai principi di precauzione e di necessità) ma sembra tuttora propendere per le esigenze del libero commercio e, non da ultimo, deve fare i conti con l'esigenza di crescita dei paesi poveri. Diventa dunque importante comprendere se, come e con quali strumenti sia possibile rispondere sin d'ora, o in futuro, ad alcune delle sfide che si pongono.

2. L'approccio dell'Organizzazione mondiale del commercio

Nella prospettiva del diritto internazionale, la sicurezza alimentare – intesa come l'adeguatezza del cibo in relazione alle specifiche esigenze delle compagini umane, sociali, culturali, religiose, etniche e delle condizioni ambientali – è dunque una questione globale e richiede di essere governata (e non necessariamente regolata) dalla cooperazione fra Stati, anche oltre e al di fuori della sfera di competenza della OMC/WTO. Lo scopo di quest'ultima rimane comunque l'eliminazione delle barriere agli scambi e, allo stato attuale, unicamente entro questo limite gli aspetti di carattere non commerciale, fra i quali la sicurezza alimentare, entrano nella sfera di attenzione di essa.

Alla base delle difficoltà vi è la grande difformità fra normative e politiche nazionali. Un ruolo importante rispetto all'evoluzione del diritto interno è esercitato, per l'appunto, dalle politiche economiche statali, anch'esse assai diverse le une dalle altre. Le scelte, pure in questo campo, dipendono da un lato dai bisogni, dall'altro dalle risorse disponibili. Minori sono le risorse, più esse vanno sfruttate. Da qui al protezionismo il passo è breve. Fra le risorse vi sono naturalmente anche gli investimenti in ricerca. Questi in alcu-

ni Stati economicamente forti sono molto più alti che non in altri e spingono lo sviluppo tecnologico. È comprensibile che ci si attenda un ritorno in particolare attraverso un aumento delle esportazioni. È meno giustificabile che rispetto alla ricerca e ai relativi investimenti, in questo campo come in altri, alcuni fra i paesi industrializzati tentennino e cerchino poi di alzare barriere alle importazioni talvolta nascondendosi pretestuosamente dietro al velo dei danni per la salute. Anche questa è una forma di protezionismo ma si tratta un'altra storia.

Per altro verso i paesi poveri e di recente industrializzazione hanno un forte interesse a recuperare una crescita il cui ritardo è tuttora in gran parte attribuito a quelle che furono le potenze coloniali. I problemi interni da affrontare sono gravi e non reggono fino in fondo il confronto con l'esigenza di una forte tutela della qualità dei cibi. Alla povertà vanno a sommarsi i disastri naturali, le guerre, la corruzione, l'assenza di istruzione e l'arretramento culturale in genere, per citarne alcuni. Il rispetto di alcuni standard di sicurezza e qualità dei paesi nei quali esportano i propri prodotti alimentari potrebbe rivelarsi assai onerosa per essi sia dal punto di vista delle tecnologie necessarie sia da quello delle competenze professionali richieste. Entra quindi in gioco il criterio della sostenibilità. Il sistema multilaterale degli scambi, in osservanza del diritto internazionale, pone il rispetto del principio di sostenibilità fra i propri fondamenti.

L'Italia ha una normativa rigorosa verso la salute e la sicurezza del cibo. Questa legislazione si applica e produce i propri effetti all'interno dei confini nazionali. Nei confronti dei beni provenienti da Membri OMC/WTO, e in dogana, valgono però prima di tutto le regole del diritto internazionale. L'Unione Europea ha un approccio precauzionale rispetto all'ambiente e alla salute e una disciplina importante, per esempio, in materia di etichettature e tracciabilità⁷.

⁷ V. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, UE, *White paper on food safety*, Brussels, 12 January 2000, COM (1999) 919 final; il primo passo è rappresentato dal Regolamento (UE) n. 178/2002 del Parlamento e del Consiglio del 28 gennaio 2002 il quale pone le basi per un diritto europeo del cibo e istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza del cibo. Esso traccia i principi generali in materia di tracciabilità del cibo in ogni fase dalla produzione alla distribuzione.

Altri paesi hanno una legislazione *diversa* nei confronti dei singoli problemi ma non per questo, il sistema complessivamente inteso, è meno attento alla tutela della salute dei cibi⁸. Ciò può dirsi, per alcuni aspetti, nel rapporto fra Stati Uniti e Unione europea. Vi è quindi il sospetto che talvolta lo spettro della fine della qualità degli alimenti sia posto aprioristicamente in modo ingiusto e pretestuoso a sola tutela di specifici interessi economici. Sarebbero invece auspicabili, come dicevo all'inizio, conoscenza delle regole e delle loro ragioni d'essere, cautela e senso di responsabilità.

È esemplare in questo senso la discussione intorno alle trattative in corso fra Stati Uniti e Unione europea per la costituzione di una *partnership* transatlantica in materia di commercio investimenti, il TTIP⁹. Il clamore sui media e in sede politica intorno ai rischi legati alle importazioni di prodotti alimentari in molti casi, non solo muove da posizioni di pregiudizio rispetto ai sistemi normativi di provenienza dei prodotti, come si diceva poc'anzi, ma considera il consumatore una sorta di entità amorfa ignorante, disinformata e incapace di scegliere o di riconoscere la qualità. Le cose non stanno più così. Ritornerò a breve su questo punto. Anticipo solo che il rafforzamento della consapevolezza degli individui rispetto alla qualità dei cibi e a tutto ciò che essa comporta è uno strumento efficace in grado di esercitare un'enorme pressione sul mercato e sui negoziati internazionali. La società civile è ormai transnazionale per definizione e in più di un'occasione, anche, ma non solo, attraverso i gruppi d'interesse istituzionalizzati, ha dimostrato la propria forza e la capacità di influenzare l'azione dei Governi.

In ogni caso, laddove vi siano, prevalgono gli accordi internazionali ai quali gli Stati o l'Unione europea abbiano aderito. Di norma però tali accordi prevedono altresì la possibilità di eccezione.

⁸ Non basta, per avere il quadro completo, rilevare l'assenza o insufficienza delle regole locali sulla qualità dei cibi negli ordinamenti di origine. Occorre verificare, per esempio, anche quelle in materia di responsabilità dei fabbricanti, distributori e rivenditori per l'immissione in commercio. Il rigore delle sanzioni spesso supplisce all'assenza di regole a monte. Il risultato è lo stesso.

⁹ Per un inquadramento generale sul negoziato TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), il cui esito è tuttora incerto, v. i saggi in *I negoziati per il Partenariato transatlantico* cit.

In proposito, rispetto alla OMC/WTO, si è anticipato che in determinate situazioni lo Stato di destinazione di un alimento può impedire o sospendere temporaneamente (in attesa di provare l'esistenza del rischio) in modo legittimo l'ingresso di alimenti ritenuti potenzialmente nocivi per l'ambiente, o, in senso ampio, per la vita e la salute degli individui, delle piante e degli animali¹⁰. Così la Dichiarazione adottata dalla Conferenza ministeriale della OMC/WTO di Doha il 14 novembre 2001, la quale ha dato inizio all'omonimo *round* negoziale, afferma l'impegno congiunto di tutti i Membri a dare rilievo, nelle trattative multilaterali sullo sviluppo futuro dell'OMC, a interessi collettivi che vanno al di là dell'obiettivo di liberalizzazione commerciale e che sono riconducibili alla promozione dello sviluppo sostenibile, alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela della salute, ivi compresa la sicurezza alimentare, intesa nel senso ampio dell'accesso al cibo. Vi si legge per esempio al par. 6 che

in base alle norme dell'OMC, a nessun paese dovrebbe essere impedito di adottare misure per la protezione della vita e della salute umana, animale o vegetale, o dell'ambiente, ai livelli che esso considera adeguati, purché tali misure non vengano applicate in modo da costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificabile tra paesi con medesime condizioni, o una restrizione dissimulata del commercio internazionale e siano comunque conformi con le disposizioni degli accordi dell'OMC.

Nella medesima sede i Membri riaffermano l'impegno, nell'ambito dei negoziati sull'Accordo per l'agricoltura, a far sì che il trattamento speciale differenziato per i paesi in via di sviluppo permetta a questi ultimi di far fronte alle loro necessità, ivi compresa la sicurezza alimentare (par. 13). Essi confermano poi l'importanza dell'attuazione e dell'interpretazione dell'Accordo TRIPS sui diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio in modo che esso sia di sostegno alla salute pubblica (par. 17). Ciò riprende quanto già previsto in altri accordi del sistema OMC/WTO: nel

¹⁰ In proposito si utilizza il concetto di "protezione appropriata": v., anche per quanto riguarda in generale l'Accordo SPS, E. RUOZZI, *La disciplina delle misure non tariffarie*, in *L'Organizzazione mondiale del commercio* cit., pp. 94 ss., spec. p. 99.

Preambolo dello stesso Accordo che istituisce l'OMC rispetto agli obiettivi generali dell'Organizzazione (in particolare la sostenibilità dello sviluppo e la preservazione dell'ambiente), nel GATT (Accordo generale sulle tariffe e sul commercio, *General agreement on tariffs and trade*) nella norma dedicata alle eccezioni generali (art. XX) e in quella corrispondente dell'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS, art. XIV). In base a tali disposizioni è permesso derogare agli impegni di liberalizzazione commerciale al fine di tutelare alcuni bisogni fondamentali. Inoltre, il Preambolo all'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS), l'accordo di maggiore rilievo per i temi che si stanno affrontando, dichiara la volontà dei membri di "migliorare le condizioni di salute umana, animale e delle piante in tutti gli Stati Membri". Infine sempre l'Accordo TRIPS stabilisce che i Membri possono adottare le misure necessarie a tutela dell'alimentazione e della salute pubblica (art. 8)¹¹.

Dunque, da un lato l'obiettivo della OMC/WTO è ridurre fino a eliminare, gli ostacoli agli scambi, intesi come tutte le misure nazionali volte a proteggere il mercato interno nei confronti dei prodotti simili di altri Membri. Per fare questo il sistema poggia sul principio di non discriminazione. In base a esso nessuno Membro può garantire a merci in arrivo da altri paesi un trattamento migliore rispetto a merci provenienti da un Membro dell'Organizzazione stessa (parità esterna). Ugualmente, non è possibile prevedere per queste merci, dal punto di vista fiscale, un trattamento discriminatorio rispetto al trattamento fiscale riservato al prodotto nazionale simile (parità interna).

Dall'altro il sistema multilaterale, sin dalle origini e in tutti gli accordi che a esso fanno capo, prevede la possibilità di ricorrere a deroghe molto ampie. Esso permette quindi di porre dei limiti al-

¹¹ Vi sono altre regole del GATT di rilievo rispetto alla circolazione degli alimenti, quali l'art. XX lett. b in tema di pratiche che possono indurre in errore il consumatore, l'art. XI.2 lett. a, b, c sul caso di penuria di alimenti, l'art. IX.2 in materia di indicazioni fraudolente o fuorvianti su di un prodotto con riferimento ai marchi di origine. Oltre all'Accordo SPS citato nel testo, va poi tenuto presente anche l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT).

l'ingresso di merci (nel caso qui in esame degli alimenti) laddove vi sia un pericolo per la salute e per la vita degli individui, delle piante e degli animali. Al fine di valutare la compatibilità di un'eventuale misura restrittiva con il diritto OMC/WTO l'Organo per la soluzione delle controversie (DSB) l'Organo di appello (AB), il cui compito è quello di accertare la conformità delle norme nazionali con il diritto OMC/WTO, hanno sviluppato una interessante (seppure cauta) giurisprudenza dalla quale emergono i criteri da rispettare: l'evidenza scientifica, la necessità, la sostenibilità in modo particolare per i paesi in via di sviluppo. Il tutto nel rispetto del principio generale di non discriminazione, vale a dire che la misura non potrà essere applicata in maniera selettiva. Uno Stato o l'Unione europea possono fissare il proprio livello di protezione della salute e dell'ambiente e intervenire, in maniera non discriminatoria, quando la misura restrittiva sia effettivamente necessaria ovvero quando sia certo che non vi siano alternative meno onerose per il sistema multilaterale e dimostrando che il pericolo è scientificamente provato¹². Rilevano in proposito le prese di posizione di organizzazioni e organismi internazionalmente riconosciuti, primo fra tutti l'Organizzazione mondiale della salute (OMS, WHO). La prassi più recente fa riferimento specificamente al *Codex Alimentarius* e alla relativa Commissione¹³. In più di un caso le misure restrittive non sono state giudicate compatibili con il sistema OMC proprio perché DSB e AB non hanno ritenuto provato il rischio per la salute escludendo la possibilità di deroghe all'Accordo SPS ai sensi del principio di precauzione. Si possono citare il caso del divieto d'importazione nell'Unione europea per le carni contenenti ormoni provenienti dagli Stati Uniti¹⁴ e la moratoria sempre dell'Unione europea all'ammissione sul proprio territorio di prodotti

¹² Su questi argomenti v. E. RUOZZI, *La disciplina delle misure non tariffarie* cit., p. 103.

¹³ Si tratta di una Commissione, articolata in diversi comitati, istituita dalla FAO e dalla OMS. Essa compila e amministra il *Codex Alimentarius*, un insieme di norme e regole il cui scopo è proteggere la salute del consumatore e garantire la correttezza degli scambi dei prodotti alimentari.

¹⁴ *EC - Hormones*, WT/DS26/AB/R (1998).

contenenti OGM¹⁵. In ambedue i casi l'avvio della procedura era stato richiesto dagli Stati Uniti.

Lo scopo del sistema rimane in ogni caso e prima di tutto l'eliminazione delle barriere agli scambi. Tale obiettivo si raggiunge anche attraverso la tutela della qualità e della sicurezza dei cibi. Entro questo limite le questioni di carattere non commerciale rientrano nella sfera di attenzione della OMC/WTO. Essa, attraverso i suoi organi, composti da tutti i Membri (e non è cosa di poco rilievo), esercita il potere che le è stato da essi stessi attribuito a garanzia della salute e della qualità salvaguardando gli interessi degli scambi nel rispetto della sostenibilità a seconda del grado di sviluppo. Per questo ciò che viene chiesto all'Europa, o all'America potrebbe non essere ciò che verrà preteso da un paese in via di sviluppo o da un'economia in transizione.

3. L'avvicinamento degli standard attraverso vecchi e nuovi modelli di cooperazione internazionale

Alla luce del quadro che ho tracciato a grandi linee ci si può chiedere quali siano le prospettive per il futuro.

La OMC/WTO è un sistema al quale partecipano soggetti (Stati Uniti e l'Unione europea) i quali per motivi diversi (storici, culturali, economici e di sviluppo, politici, religiosi) hanno differenti approcci al tema della sicurezza degli alimenti. Il cibo viaggia e attraversa i confini con i pregi e con i difetti. L'attenzione da parte del diritto internazionale cresce. Si tratta di un importante risultato della cooperazione fra Stati soprattutto attraverso l'azione delle maggiori organizzazioni internazionali¹⁶. Occorre continuare a negoziare a livello multilaterale per rafforzare gradualmente la tutela della qualità e della sicurezza degli alimenti nel rispetto delle esigenze dello sviluppo e in risposta a esse. Qualità e sicurezza/*safety*, nella comunità internazionale, devono però essere protette in

¹⁵ *EC - Approval and Marketing of Biotech Products* WT/DS291/R (2006).

¹⁶ È particolarmente stretta la collaborazione dell'OMC/WTO con le c.d. tre sorelle: Commissione del *Cex alimentarius*, Ufficio internazionale delle Epizootie (OIE) e Segretariato della Convenzione internazionale per la difesa dei vegetali (IPPC): v. E. RUOZZI, *La disciplina delle misure non tariffarie* cit., pp. 105 ss.

una maniera che sia funzionale all'accesso al cibo. È possibile che la qualità, in alcuni casi, debba cedere il passo alla *food security*, per esempio attraverso un più ampio ricorso agli OGM. Spetta però sempre alla "comunità internazionale" trovare le forme e le sedi per tutelare altri diritti, fra i quali la qualità e le colture tradizionali, oppure contrastare alcuni fenomeni (per esempio quello dell'accaparramento delle terre) i quali pure mettono a rischio la biodiversità e i diritti delle popolazioni locali. Tutto questo deve essere però accompagnato da decise forme di sostegno e cooperazione tecnica per lo sviluppo e senza perdere di vista l'azione internazionale nella lotta alle varie forme di corruzione e di criminalità organizzata intorno al mercato del cibo e dei farmaci. Non va dimenticato che le richieste dei paesi ricchi di una maggiore protezione dell'ambiente, della salute, della qualità, dei saperi tradizionali, della vegetazione locale sono facilmente percepite come nuove forme di colonialismo da parte delle stesse popolazioni locali che il nord del mondo, dal loro punto di vista, si compiace di volere proteggere.

Trattando di cooperazione è necessario fare almeno un accenno alla cooperazione bilaterale. Di fronte alle difficoltà che sta incontrando il negoziato multilaterale di Doha, a causa della delicatezza dei problemi in discussione, si assiste a un incremento degli accordi bilaterali in materia di cooperazione economica e di investimenti. Si tratta di uno strumento attraverso il quale i paesi tecnologicamente più avanzati hanno la possibilità di condizionare la collaborazione con i paesi in via di sviluppo alla assunzione di determinati impegni da parte di questi ultimi, per esempio al rispetto o alla uniformazione di standard tecnici e di qualità, dei diritti di proprietà intellettuale, delle indicazioni geografiche, dell'ambiente. In genere si tratta di standard più rigorosi di quanto previsto nel sistema OMC/WTO o in altre convenzioni internazionali. Si parla in proposito dei c.d. accordi "plus" (TBT-plus, SPS-plus, TRIPs-plus eccetera). Tale prassi è spesso più criticata dalla dottrina dei paesi in via di sviluppo. Essa ritiene tali accordi degli strumenti di pressione esercitata dal più forte nei confronti dei più deboli.

Una forma meno invasiva di collaborazione, nel campo che qui interessa, è indubbiamente quella dell'integrazione positiva e del mutuo riconoscimento degli standard tecnici, di salute e di qualità. Si tratta a mio avviso della strada giusta verso la graduale uniformazione di fatto. Ovviamente esiste anche la possibilità di armonizzare subito le regole attraverso accordi internazionali *ad hoc*. È un percorso più lungo, meno spontaneo e presuppone una fiducia reciproca che al momento non c'è. Guardando a quanto è avvenuto e sta succedendo rispetto al negoziato TTIP, c'è da pensare che i tempi non siano ancora del tutto maturi neppure nei rapporti nord-nord.

La vera novità sta comunque nell'autorevolezza conquistata, con effetti pure sul piano della cooperazione internazionale, da parte di alcuni organismi e meccanismi privati di certificazione rispetto alla definizione e alla diffusione degli standard. Dunque questo dovrebbe e potrebbe essere un messaggio positivo. La realtà degli scambi incalza, anticipa e si sostituisce all'azione degli Stati dando vita a una sorta di *lex mercatoria* nella circolazione del cibo. Sono gli stessi operatori che si associano e si aggregano intorno alle regole degli organismi privati presenti sul mercato globale. Soprattutto ad alcuni di essi la cooperazione internazionale guarda con rispetto e a essi si ispira nella propria azione.

4. La sfida globale per la comunità degli individui

In chiusura è importante ritornare sulla responsabilità di ognuno di noi, in particolare degli individui che crescono nel nord del mondo, rispetto alla tutela della qualità, della sicurezza, della salute del cibo e del pianeta. Ho avuto occasione di ricordare come le misure nazionali a garanzia della salute alimentare e della sicurezza dei cibi siano viste anche alla stregua di ostacoli agli scambi. Spesso, è vero, il rischio per la salute è addotto dagli Stati o prospettato dai *media* in modo pretestuoso e nasconde intenti protezionistici. Come dovrà orientarsi il consumatore consapevole per il bene proprio, della società e del pianeta? Come riconoscere il rischio vero e dare il giusto nome ad altri comportamenti? La risposta sta nel dovere di formarsi, di informarsi (e corrispondentemen-

te di formare e informare) ma soprattutto di difendere, occupare o conquistare lo spazio di libertà di scelta rispetto a quelle che vengono comunemente definite le forze del mercato. Il divieto di circolazione da solo non basta. Occorre, per esempio, che la società civile scelga e pretenda, trasversalmente rispetto ai confini nazionali, non tanto il bando degli OGM quanto piuttosto la garanzia della biodiversità. Il consumatore medio è certamente più attento rispetto anche solo a un decennio fa e dotato di una maggiore consapevolezza. Abbiamo assistito a un risveglio dell'attenzione verso la qualità dei consumi. Ciò ha portato alla condanna di determinate pratiche nocive per la vita degli esseri umani, degli animali e per l'ambiente ma finanche alla richiesta di rendere tracciabili i percorsi del cibo e delle tecniche di produzione. I Governi, nelle sedi internazionali, in più di un'occasione hanno dimostrato di avere sentito la pressione della società civile. Neppure i grandi gruppi industriali, vale a dire i suggeritori dei Governi nei negoziati multilaterali e bilaterali, sono ormai immuni da quella che, grazie alla rete, in alcuni casi si trasforma velocemente in una vera e propria onda e travolge, globalmente, i mercati. Gli stessi paesi in via di sviluppo hanno acquisito una consapevolezza diversa delle proprie potenzialità, per esempio all'interno del negoziato OMC/WTO sull'agricoltura.

Vi è dunque una possibile positiva evoluzione del sistema degli scambi. I risultati possono apparire minimi e il percorso sarà lungo. La società civile può molto nell'impegno comune per far sì che l'ostacolo agli scambi non sia più rappresentato dalla misura restrittiva che tutela la qualità e la sicurezza del cibo, ma dai pericoli per l'ambiente, per la salute degli individui, delle piante e degli animali legati al mancato rispetto degli equilibri naturali.

Angela Maria Gabriella Lupone

È professore ordinario nell'Università degli Studi di Milano (Diritto internazionale). È stata Direttore del Dipartimento di studi internazionali, giuridici e storico-politici dal 2012 al 2014 e dal 2007 del Dipartimento di studi internazionali. Le aree di ricerca interessano il sistema multilaterale degli scambi/WTO e in particolare la tutela di sicurezza alimentare, basic human needs, diritti di proprietà intellettuale e Accordo TRIPs, brevetti, accesso ai farmaci, denominazioni geografiche di origine e saperi tradizionali, la contraffazione e le implicazioni con la criminalità transnazionale organizzata, i profili giuridici della internazionalizzazione delle imprese, trattamenti preferenziali e il progetto di partnership transatlantica fra UE e Stati Uniti (TTIP).

Fra le pubblicazioni più recenti: *Proprietà intellettuale e scambi internazionali*, in *L'Organizzazione mondiale del commercio*, a cura di G. Venturini, terza edizione, Milano 2015, pp. 199 ss; *The right to safe food towards a global governance*, A. Lupone, C. Ricci, A. Santini editors, Torino, Giappichelli, 2013; *Balancing basic human needs and free trade in the WTO*, in *The right to safe food towards a global governance*, Torino 2013, pp. 103-112; *La governance della sicurezza alimentare nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio fra tutela degli scambi e basic human needs*, Milano 2013, pp. 133-146.