

Vino israeliano e consumo consapevole. Il diritto internazionale spinge la questione palestinese in etichetta

di Elena Anna Grasso ed Edmondo Mostacci

Title: Israeli wine and well-informed consumption. International law pushes the Israeli-Palestinian conflict on the label

Keywords: Food law; Informed consumer; EU Regulation n. 1196/2011.

1. – Quando si guarda al mercato dalla prospettiva del consumatore e della sua tutela – come spesso fa la Corte di giustizia e come non manca di fare nella sentenza del che qui si commenta – si rischia sempre di incorrere in qualche malinteso, a partire dall'idea stessa di consumatore.

La questione è più complessa e più seria di quanto a prima vista non appaia. Infatti, al di là della retorica, spesso i discorsi che hanno ad oggetto *il consumatore* si muovono su due piani diversi, che possono sembrare coordinati soltanto se si guarda alla questione in astratto e ragionando per principi (quando non per massimi sistemi), senza porre la necessaria attenzione a come questi piani possano collidere. Così, è ben possibile ragionare di mercato e di concorrenza, per mettere in luce come la competizione tra i soggetti che si muovono sul lato dell'offerta sia un ottimo modo per limitare il loro potere sociale, a beneficio di chi si muova invece sul lato della domanda. Al contempo, si può aggiungere che in questo contesto il consumatore appare realmente libero, in quanto esercita senza restrizioni – secondo il paradigma dell'individualismo possessivo ben illustrato da C.B. Macpherson (*The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, Oxford, 1962) – il proprio potere d'acquisto. A questo punto, è forte la tentazione di argomentare in termini schiettamente ordoliberali, e sottolineare quindi che il consumatore, quando utilizza il proprio potere d'acquisto, esercita la pressione più significativa ed efficace possibile sul sistema socioeconomico, orientandone efficacemente lo sviluppo complessivo – molto più intensamente di quanto accadrebbe con l'esercizio dei diritti politici (v. le risalenti tesi di W.H. Hutt, *Economists and the Public: A Study of Competition and Opinion*, Londra, 1936, e nel dibattito contemporaneo N. Olsen, *The Sovereign Consumer. A New Intellectual History of Neoliberalism*, Cham, 2019).

Questi ragionamenti astratti, affascinanti su di un piano di teoria politica, non sempre sono però facili da rendere in concreto e da tradurre in plausibili istituti giuridici. La colpa, per così dire, è del consumatore che non sa decidere se essere un soggetto astratto – riedizione in termini contemporanei dell'*uomo* delle rivoluzioni

* Il presente commento è frutto di una riflessione comune agli autori. Tuttavia, in sede di redazione materiale Elena Anna Grasso ha scritto i par. 2 e 4; Edmondo Mostacci i rimanenti

liberali (individuo del tutto astorico e quindi irreali, secondo la critica del conservatorismo inglese, ma al contempo maschera ideologica di un tipo umano concretissimamente borghese, nella critica marxiana – cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, 109 ss.) – o, all'opposto, un *homme situé*, conformemente al modo di ragionare del costituzionalismo novecentesco. Simmetricamente, bisogna comprendere se tale *figura poetica* della contemporaneità sia volta a garantire l'efficace funzionamento del sistema in cui è inserita – vale a dire, il mercato – o all'opposto la libertà di chi in quel contesto si muova.

La disciplina comunitaria alla base dell'integrazione economica europea si trova spesso a dover fare i conti con questa contraddizione. Per un verso, l'efficace funzionamento del mercato, inteso qui come mercato interno, svolge un ruolo strategico insostituibile nel processo di integrazione sovranazionale. Per altro verso, al lessico delle libertà è affidato il fondamentale ruolo di produrre legittimazione sociale per il progetto europeo. Quando i due piani si trovano a collidere, è comprensibile come la questione che ne origina sia di difficile soluzione.

È esattamente il caso sottoposto al giudizio della Corte di giustizia da parte del *Conseil d'Etat* francese. Nella difficoltà di sciogliere la contraddizione, il giudice di Lussemburgo immagina una via mediana, che potrebbe definirsi di liberalismo benevolente, senza quindi sciogliere il nodo a cui si è fatto riferimento.

Nello specifico, la questione sottoposta alla Corte riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari provenienti dai territori occupati da Israele, all'indomani della guerra dei sei giorni (5-10 giugno 1967). Come è noto, sono territori che, pur non facendo parte del *territorio* dello Stato israeliano, sono oggetto di occupazione e controllo da parte delle IDF, e che sono in parte (Cisgiordania e Striscia di Gaza) soggette all'Autorità nazionale palestinese. Si tratta – è bene ricordarlo in quanto la circostanza ha un rilievo determinante nel *reasoning* dei giudici di Lussemburgo – di un'occupazione territoriale contraria alle norme del diritto internazionale, come riconosciuto anche dalla Corte internazionale di giustizia nel suo parere sulle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati* (parere consultivo del 9-7-2004, *ICJ Reports*, 2004, 136 ss.). In particolare, la domanda pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato francese è volta a chiarire se il regolamento dell'Unione europea n. 1169/2011

«quando l'indicazione dell'origine di un prodotto che rientra nel campo di applicazione di tale regolamento è obbligatoria, imponga per un prodotto proveniente da un territorio occupato dallo Stato d'Israele dal 1967 l'indicazione di tale territorio nonché un'indicazione che precisi che il prodotto proviene da un insediamento israeliano, qualora ricorra tale ipotesi».

Come si analizzerà in maggiore dettaglio nel prosieguo, la risposta della Corte è affermativa, in quanto gli obblighi di etichettatura nel caso di specie non solo impongono di informare il consumatore circa l'esatta provenienza territoriale del prodotto – non bastando una generica informazione circa la provenienza da Israele – ma, posta l'importanza nell'Unione del puntuale rispetto del diritto internazionale, è altresì necessaria la precisazione che esso derivi da un insediamento israeliano.

Il rispetto del diritto internazionale consente alla Corte di evitare la questione più delicata. Posta la necessità di garantire la centralità del consumatore e la libertà delle sue determinazioni, è dovuta l'indicazione di quelle informazioni che possano eventualmente (ma probabilmente) incidere su sue «valutazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche»? Oppure, sono dovute solo quelle informazioni in grado di incidere sul comportamento e sulle scelte di un soggetto economico che decide, in buona sostanza, minimizzando la spesa e massimizzando l'utilità attesa, economicamente quantificabile, di ciò che acquista? Non si tratta di una scelta semplice, visto che l'eccesso di obblighi informativi non soltanto finisce per oberare in misura significativa

il produttore, ma soprattutto rischia di creare una confusione che confonde e maschera le informazioni sicuramente significative e rilevanti per la scelta di acquisto.

2. – Il tema della corretta informazione ha svariate implicazioni giuridiche. Si pensi alla disciplina del consenso informato nel rapporto medico-paziente o a quello “qualificato” degli intermediari finanziari. Il compimento di una scelta postula l’elaborazione di informazioni veritiere, alla base della realizzazione dell’efficienza economica del mercato.

Una corretta informazione dovrebbe infatti consentire al consumatore di effettuare scelte consapevoli decodificando anche le suggestioni emozionali e neurologiche indotte dai meccanismi della pubblicità ingannevole e delle strategie di marketing che agiscono sulla comprovata limitata razionalità degli esseri umani. In questo senso, il principio di trasparenza riequilibra la posizione del contraente debole, tendenzialmente caratterizzato da una asimmetria informativa che rende difficile effettuare una decisione negoziale cosciente e ponderata.

Il considerando 14 della direttiva 29/2005 sulle pratiche commerciali sleali evidenzia l’efficienza della scelta operata dal consumatore, messa a repentaglio nei casi in cui il comportamento del professionista provochi una distorsione nella percezione del qualità/prezzo diverso da quello effettivo. Le comunicazioni commerciali relative alla responsabilità sociale di impresa sono infatti capaci di indurre all’acquisto il consumatore indipendentemente da una scelta economicamente più vantaggiosa.

La figura del consumatore medio è delineata al considerando n. 18 della direttiva 2005/29/CE, come colui che sia “normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici”. Come noto, il consumatore medio è una figura dinamica il cui profilo muta a seconda del segmento di mercato in cui opera e delle caratteristiche del gruppo sociale di riferimento.

In campo alimentare, le norme sull’etichettatura dei prodotti preimballati sono confluite nel regolamento UE 1169/2011, che regola fra l’altro il contenuto necessario ed eventuale delle informazioni relative al prodotto immesso nel mercato. È noto infatti come la scelta di acquisto sia influenzata dal modo in cui il prodotto è presentato: in questo campo, la finalità del diritto dell’Unione europea sono rappresentate dalla sintesi tra la salute dei consumatori, gli interessi del mercato e la sicurezza dei prodotti. Ciò si traduce nel diritto all’informazione, che è in rapporto di osmosi con il principio di trasparenza, obiettivo fondamentale dello strumento informativo costituito dall’etichetta. È noto infatti che le scelte dei consumatori possono essere influenzate da molteplici fattori di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica.

Il contenuto dell’etichetta si configura come adempimento dell’onere informativo che inerte all’obbligo del professionista e costituisce il tramite con cui il produttore può trasmettere al consumatore dati non obbligatori con funzione di pubblicità commerciale. In generale, le indicazioni relative al Paese d’origine o al luogo di provenienza di un alimento sono fornite se la loro assenza è suscettibile di indurre in errore i consumatori per quanto riguarda il reale Paese d’origine o luogo di provenienza del prodotto. Sono tuttavia ammesse indicazioni volontarie circa l’origine di un alimento per richiamare l’attenzione dei consumatori sulle qualità del loro prodotto.

L’origine in etichetta non è pertanto un’indicazione obbligatoria: lo diventa solo nei casi previsti espressamente dall’art. 26 del Regolamento 1169/2011: fatte salve le discipline specifiche che regolano i prodotti agricoli e alimentari che rientrano nella categoria delle specialità tradizionali garantite, delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine, l’obbligo di apporre l’indicazione del Paese d’origine o del luogo di provenienza sussiste solo in presenza di un rischio di errore per il consumatore, che si estende anche al caso in cui il luogo di origine del prodotto sia diverso da quello del suo ingrediente primario (sul punto, si segnala l’entrata in vigore il 1 aprile 2020

del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018, che dà attuazione all'art. 26, par. 3 del Regolamento 1169/2011).

Nel corso degli ultimi anni, alcuni Stati membri hanno legiferato imponendo tale indicazione in riferimento a specifici prodotti. Queste iniziative, di natura provvisoria, rispondono alle istanze dei consumatori, particolarmente sensibili alla questione della provenienza degli alimenti. L'obbligatorietà della menzione del Paese d'origine è talora prevista dagli Stati in risposta agli interessi di alcune filiere produttive per fare leva sulle inclinazioni etnocentriche dei consumatori, che tendenzialmente associano a un prodotto nazionale l'idea che questo sia qualitativamente superiore. Le indicazioni obbligatorie complementari sono oggetto di dibattito scientifico, nonché aspramente contestate in seno alle istituzioni europee perché costituiscono sovente disposizioni idonee a frammentare il mercato interno (Sul punto, si veda L. Bairati, *The Food Consumer's Right to Information on Product Country of Origin: Trends and Outlook, beyond EU Regulation 1169/2011*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 6, 1, 2017, 9-16).

3. – Nella disciplina dell'etichettatura gioca un ruolo centrale l'obiettivo di favorire il corretto funzionamento del meccanismo offerta-domanda-prezzo, chiave di volta del mercato concorrenziale. È infatti evidente che la determinazione del prezzo sia la risultante della dinamica di mercato, nella misura in cui alcuni soggetti producono e offrono – e in cui altri soggetti desiderino acquistare – beni e servizi con determinate caratteristiche. Tale meccanismo promette di funzionare efficacemente laddove entrambe le categorie di soggetti siano nelle condizioni di agire consapevolmente, e cioè laddove non vi siano asimmetrie informative che permetterebbero a una delle due parti – di solito il venditore – di trarre profitto dall'ignoranza altrui.

L'assenza di significative asimmetrie informative ha carattere dirimente. Infatti, quando venditore e compratore non godono di informazioni omogenee, quello stesso meccanismo concorrenziale che generalmente garantisce efficienza agli scambi finisce per produrre esattamente l'opposto. È l'esito icasticamente rappresentato dal *market for lemons*, secondo il noto studio di George Akerlof (il riferimento è a *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in 48 *The Quarterly Journal of Economics* 488 (1970)): per un verso, l'incertezza sulle qualità dei prodotti offerti porta il consumatore a assestarsi su una valutazione mediana, a cui corrisponde un prezzo parimenti intermedio; di fronte a una domanda del genere, cala l'offerta di prodotti di qualità e cresce la percentuale di quelli scadenti, che provano ad approfittare delle asimmetrie informative. Nella sostanza, la carente informazione degli acquirenti determina il progressivo scadimento della qualità dei prodotti compravenduti, al pari di un'iniqua spartizione del benessere sociale tra i due protagonisti della transazione economica. In altri termini, l'asimmetria informativa promette di dare origine a un patente fallimento di mercato.

Se il problema fondamentale del mercato cui la disciplina dell'etichettatura cerca di porre rimedio è l'asimmetria informativa, ciò fornisce alcune indicazioni di massima su quali siano i *contenuti essenziali* dell'etichetta che tale normativa è chiamata a garantire. Si tratta all'evidenza dei caratteri intrinseci del prodotto, vale a dire le caratteristiche che permettano all'acquirente di vagliare le qualità del bene (o del servizio) in quanto tale, considerate le esigenze che quest'ultimo è chiamato a soddisfare. Così, di una barretta di cioccolato interessa innanzitutto sapere la percentuale di burro di cacao, i valori nutrizionali, e via discorrendo. La circostanza per la quale queste sono le informazioni essenziali determina quindi una possibilità *relativa* di obblighi informativi ulteriori. Infatti, il carattere di essenzialità non soltanto presuppone che queste informazioni vi siano sempre e comunque (come sarebbe se queste fossero informazioni minime), ma postula altresì che esse siano l'elemento

centrale dell'obbligo informativo. Di conseguenza, prescrizioni ulteriori sono ammissibili soltanto nella misura in cui arricchiscano tale contenuto, senza però avere l'effetto anche involontario di celarlo o di confonderlo.

Le regole sugli obblighi informativi, infatti, hanno una vocazione fondamentale che è quella di favorire il regolare funzionamento del meccanismo offerta-domanda-prezzo e di rendere così possibile il buon andamento di un'istituzione sociale in grado di costituire equilibri catallattici tra le azioni con le quali gli individui che vi partecipano perseguono i propri legittimi e personali obiettivi. Posta questa esigenza fondamentale, al legislatore è poi consentito porre norme che perseguano – anche indirettamente – finalità ulteriori. Così, l'indicazione della provenienza territoriale, almeno in alcuni contesti culturalmente favorevoli, può arricchire il contenuto informativo e permettere al decisore pubblico di favorire il consumo di prodotti del territorio, o come spesso si dice “a chilometro zero”.

La dialettica tra contenuti essenziali e informazioni ulteriori riproduce quella dicotomia a cui si faceva cenno nel paragrafo introduttivo. I primi proteggono il consumatore in quanto agente di mercato, al fine di garantire il miglior funzionamento del meccanismo offerta-domanda-prezzo e presuppongono quindi una versione del tutto stereotipata del soggetto che compera beni e servizi, attento a massimizzare l'utilità economica – o economicamente determinabile – del bene, minimizzando al contempo la spesa associata all'acquisto. Le seconde invece sono volte a valorizzare la libertà di scelta del compratore, la quale non è incasellabile in schemi predeterminabili a priori: se Tizio preferisce il bene più salubre, Caio può invece dare rilievo alla politica in materia di diritti dei migranti del Paese in cui il bene è prodotto, mentre Mevio presta attenzione soprattutto all'impegno più o meno significativo profuso dall'azienda produttrice per il benessere dei propri dipendenti. Non potendo l'etichetta recare informazioni su tutti questi aspetti, è evidente che, laddove si fuoriesca dalla stereotipizzazione del consumatore quale soggetto economico-massimizzante, è necessaria una scelta che ha un ineludibile fondamento politico. Così come è peraltro intimamente politica la determinazione dell'equilibrio tra contenuti essenziali e informazioni aggiuntive da fornire all'acquirente attraverso l'etichetta.

4. – Il *reasoning* sviluppato dalla Corte si muove all'interno della dialettica appena indicata.

In primo luogo, la domanda pregiudiziale proposta dal *Conseil d'Etat* è scomponibile in due collegati quesiti: se il diritto dell'Unione e, in particolare, il regolamento 1196 del 2011 impongano la specifica indicazione di provenienza dai territori occupati dallo Stato di Israele e se, in caso di risposta affermativa, sia altresì necessaria la specificazione circa l'“insediamento israeliano”. Di conseguenza, la risposta articolata dalla Corte si rivolge prima al quesito più generale, per dedicarsi successivamente al secondo e più specifico interrogativo.

Per sciogliere il primo nodo, il giudice di Lussemburgo mette a sistema l'art. 26 del regolamento 1169 con l'art. 60 del Codice doganale dell'Unione (reg.to 952/2013), il quale riconduce al concetto di “Paese di origine” due distinte nozioni: per un verso il Paese propriamente detto – il quale è sovrapponibile a quello di Stato, inteso come «entità sovrana che esercita, all'interno dei suoi confini geografici, la pienezza delle competenze riconosciute dal diritto internazionale» (Corte giust., sent. 12-11-19, cit., par. 29) –; per l'altro il “territorio”, inteso quale ambito spaziale non pienamente riconducibile all'anzidetto concetto di Stato. Emerge qui un elemento centrale nel ragionamento condotto dai giudici di Lussemburgo: la qualificazione giuridica che si può dare del dominio israeliano sui territori di cui si tratta. Ora, posto il diritto di autodeterminazione di cui gode il popolo palestinese, per ciò che concerne la Cisgiordania, e l'appartenenza *de jure* delle alture del Golan al territorio siriano,

entrambe le zone non sono legittimamente ascrivibili al territorio israeliano. In altri termini, il dominio esercitato dallo Stato di Israele sui territori occupati è meramente fattuale e, dal punto di vista del diritto internazionale, costituisce un illecito. Difatti, entrambe le aree dispongono «di uno statuto internazionale proprio e distinto» da quello dello Stato occupante (Corte giust., sent. 12-11-19, cit., par. 34).

Una volta precisato che il Paese di origine può essere sia uno Stato propriamente detto, sia un territorio privo dei normali caratteri della statualità, la Corte procede a inquadrare concretamente il tema dell'etichettatura dei prodotti che provengono dalla Cisgiordania o dalle alture del Golan. Centrale in proposito è il rilievo per cui l'indicazione territoriale fornita ai consumatori è dovuta laddove l'omissione «possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento» (art. 26, par. 2). Tale previsione – soprattutto laddove interpretata alla luce degli altri articoli del medesimo regolamento e alla finalità generale a cui esso è preordinato, espressamente sancita dall'art. 3, par. 1 – ha come corollario ineludibile che l'indicazione di origine «non deve essere ingannevole» (Corte giust., sent. 12-11-19, cit., par. 25). Questa necessaria correttezza sostanziale dell'indicazione richiede che si dia pieno rilievo al carattere meramente fattuale e contrario alle norme del diritto internazionale del dominio israeliano dell'area, con la conseguenza di dover specificare la provenienza del prodotto dai territori occupati, senza potersi limitare a una più generica indicazione di origine dallo Stato di Israele.

In estrema sintesi, l'indicazione del Paese di origine ex art. 26, reg. 1196, richiede di riferirsi specificamente a un territorio, pur collegato a uno Stato, qualora l'area non sia parte del territorio statale inteso in senso stretto. Così, stante il carattere illecito del dominio israeliano sui territori occupati, una generica indicazione di provenienza riferita al solo Stato di Israele si configurerebbe come ingannevole e, al pari dell'assenza di qualsivoglia indicazione, non soddisferebbe di certo l'art. 26 del regolamento 1196/2011.

914

Il diritto internazionale è centrale anche per la seconda questione, relativa alla necessaria indicazione della provenienza da un *insediamento israeliano*.

Quanto a questa seconda questione, il ragionamento sviluppato dalla Corte di giustizia si dipana a partire dalla riconduzione di entrambi gli elementi del distico Stato-territorio, per come disciplinati dal Codice doganale, al concetto di Paese d'origine, ex art. 26 del regolamento 1196/2011. Ciò è funzionale a enfatizzare la possibile necessità di fornire un'indicazione di origine geografica più precisa di quella appena citata. In altre parole, «la nozione di “luogo di provenienza” deve essere intesa come un rinvio a qualsiasi spazio geografico determinato situato all'interno del paese o del territorio di origine di un alimento» (Corte giust., sent. 12-11-19, cit., par. 41), la cui indicazione sia ovviamente necessitata dall'esigenza di fornire un'indicazione affidabile e, quindi, *non ingannevole*.

Nel caso di specie, viene quindi in rilievo l'illiceità alla luce del diritto internazionale umanitario (cfr. art. 49, c. 6, *Convenzione per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*) di qualsivoglia politica di trasferimento forzato di popolazione verso un territorio situato al di fuori dei confini dello Stato. Già di per sé, «l'omissione dell'indicazione che un alimento proviene da un “insediamento israeliano” ... può indurre in errore i consumatori, facendo pensare loro che tale alimento abbia un luogo di provenienza diverso dal suo luogo di provenienza reale» (Corte giust., sent. 12-11-19, cit., par. 51).

Inoltre, questa stessa circostanza assume un rilievo specifico e ulteriore: è necessario infatti sottolineare che il consumatore ha diritto a una informazione che gli permetta di effettuare scelte di acquisto e di consumo «consapevoli nonché rispettose, in particolare, di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche» (Corte giust., sent. 12-11-19, cit., par. 53). Il rilievo di questo genere di considerazioni, preannunciato dal III considerando e sancito dall'art. 1, par. 1, svolge qui il ruolo di

passé-partout e consente alla Corte di interpretare il reg. 1196 in modo tale da dare rilievo cogente all'illiceità della condotta colonizzatrice, tenuta in Cisgiordania e nelle alture del Golan da Israele, con la conseguenza di dichiarare necessaria la precisazione per cui il prodotto non solo proviene dai territori occupati, ma nello specifico da un insediamento israeliano. Infatti, sostiene la Corte, per un verso l'elenco delle considerazioni di cui all'art. 1, par. 1, non ha carattere tassativo: occorre quindi «sottolineare che anche altri tipi di considerazioni, come quelle attinenti al rispetto del diritto internazionale, possono essere pertinenti in tale contesto». Per altro verso, «la circostanza che un alimento provenga da un insediamento stabilito in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario può essere oggetto di valutazioni di ordine etico che possono influenzare le decisioni di acquisto dei consumatori» (Corte giust., sent. 12-11-19, cit., risp. par. 54 e 56).

In estrema sintesi, la necessaria lealtà dell'indicazione di provenienza rende necessario fare espresso riferimento ai territori occupati e rende insufficiente l'indicazione del solo Stato di Israele; per altro verso, l'importanza del rispetto del diritto internazionale porta a distinguere anche tra territorio occupato e insediamento israeliano, con la necessità, affinché l'indicazione sia leale, di puntualizzare il luogo di provenienza. Quest'ultima esigenza è peraltro confermata dal riferimento alle considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche che comportano anche, in un modo o nell'altro, l'esigenza di dare risalto a una circostanza che contrasta con il diritto internazionale.

5. – La sentenza del 12 novembre 2019 mostra due profili di primo interesse. In primo luogo, è da sottolineare il ricorso della Corte al diritto internazionale, sia al fine di negare la riconducibilità dei territori occupati al territorio di Israele, sia per rimarcare la necessità di tenere separati – in tale contesto – gli insediamenti frutto di una politica colonizzatrice da parte dello Stato occupante, con la conseguenza per cui un'informazione veritiera e leale del consumatore comporta la necessità di un'indicazione specifica. A differenza di quanto occorso in altre occasioni – in cui la Corte ha fatto uso di norme e principi del diritto internazionale nell'interpretazione e applicazione dei trattati stipulati dall'Unione, come nel noto caso *Western Sahara Campaign* (sent. 27 febbraio 2018, c- 266/16, su cui v. I. Infante, *Pesca sostenibile, Unione europea e Marocco: la sentenza della Corte di giustizia e le conseguenze per il popolo 'Saharawi' e la sua autodeterminazione*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2019, 403 ss.) –, nel caso di specie il rispetto del diritto internazionale incide sulla valutazione in merito alla rilevanza di un fatto, la provenienza di un prodotto da un insediamento israeliano nei territori occupati, in un contesto completamente diverso e estraneo al raggio operativo della norma di *jus cogens*: l'etichettatura del prodotto medesimo ai fini della corretta informazione del consumatore.

Il secondo profilo da mettere in risalto, che ha percorso sottotraccia tutta la riflessione che si è svolta in queste pagine concerne invece quello che la Corte non dice, o per meglio dire ciò su cui la Corte mostra una evidente reticenza.

Come si è analizzato nelle pagine precedenti, il giudice di Lussemburgo si trova a vagliare due questioni distinte ma apparentemente simili e cioè se l'etichetta debba obbligatoriamente indicare la provenienza del prodotto dai territori occupati e se debba altresì specificare che esso giunge da un insediamento israeliano. Sono queste due questioni apparentemente simili ma assolutamente non sovrapponibili. Infatti, nel *reasoning* della sentenza il ricorso al diritto internazionale svolge un ruolo del tutto diverso laddove si ragiona circa l'obbligo di indicare con precisione il territorio di origine – assimilato al Paese – o, invece, il luogo di provenienza.

Nel primo caso, infatti, la Corte concentra la sua attenzione sull'assimilabilità dei territori occupati allo Stato di Israele, il ricorso al diritto internazionale giustifica la

risposta negativa e da ciò discende in automatico – e cioè senza alcuna esigenza di giustificazioni ulteriori – l’obbligo di indicare con precisione il *Paese di origine*, in questo caso corrispondente ai territori occupati. Al contrario, quando si vaglia la necessità di fare compiuto riferimento agli insediamenti israeliani, come *luogo di provenienza*, il diritto internazionale svolge il ruolo, affatto diverso, di giustificare la necessità di fornire l’indicazione. In altri termini, a seguire il ragionamento della corte e volendolo leggere a contrario, laddove la politica di insediamento non fosse da considerarsi contraria al diritto internazionale, probabilmente l’indicazione del luogo di provenienza potrebbe mancare o, quanto meno, la sua necessità poggierebbe su basi che la Corte considera evidentemente meno solide.

In particolare, il fondamento più plausibile per giustificare l’obbligo di indicazione del *luogo di provenienza*, diverso dal diritto internazionale, è costituito dalle considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche, a cui l’art. 3, par. 1, del reg. 1196 fa espresso riferimento. Ora, è vero che al par. 56 della sentenza la Corte fa un riferimento *ad abundantiam* a possibili ragioni etiche (sempre peraltro legate al diritto internazionale); tuttavia, ciò che appare degno di specifica e attenta considerazione è la scelta della Corte di fondare il proprio percorso argomentativo su di una motivazione – il rispetto del diritto internazionale – che non è ricompresa tra gli elementi che richiedono espressamente un obbligo informativo nei confronti dei consumatori, pretermettendo invece ogni riferimento alle considerazioni positivamente elencate dal già citato art. 3, par. 1. E ciò a dispetto del fatto che la questione di cui si tratta – l’occupazione israeliana dei territori e l’autodeterminazione del popolo palestinese – abbia un’evidente ricaduta in termini assiologici, potenzialmente rilevante *in concreto* per un novero sufficientemente ampio di consumatori europei.

In sintesi, l’interrogativo che emerge dalla sentenza in commento concerne i motivi, giuridicamente significativi, che hanno portato il giudice di Lussemburgo a fondare la propria decisione su una questione – il rispetto del diritto internazionale – estranea al testo del regolamento 1196, anziché su un elemento – le considerazioni etiche e sociali – presente nella disposizione di cui all’art. 3, par. 1.

La spiegazione più plausibile fa perno sulla distinzione, che si è delineata più sopra, tra contenuto essenziale e informazioni ulteriori che il produttore è obbligato a fornire ai consumatori, tramite l’etichettatura. Il primo è necessario a far apprezzare i caratteri intrinseci del prodotto ed è quindi finalizzato a garantire il buon funzionamento del meccanismo offerta-domanda-prezzo. Le seconde hanno invece il ruolo di promuovere la concreta libertà di scelta del consumatore – inteso quale persona reale e caratterizzata da infinite sfaccettature – e rendono il mercato il luogo in cui il soggetto, esercitando il proprio potere d’acquisto, compie quotidiane scelte che incidono sul più generale sviluppo socio-economico. Queste scelte hanno potenzialmente un fondamento non solo economico, ma anche etico, politico, sociale, e via dicendo. In questo modo il mercato sarebbe un’istituzione sociale in grado di contribuire non più solo all’equilibrio del sistema economico, strettamente inteso, ma anche allo sviluppo politico e sociale del Paese (e non solo... v. D. Stolle, M. Micheletti, *Political Consumerism. Global Responsibility in Action*, Cambridge, 2013), secondo il disegno fondamentalmente sotteso all’economia sociale di mercato.

La sentenza in commento mostra come, dal punto di vista concreto, il mercato non sia un’istituzione sociale all’altezza di tale erculeo compito (opposta la valutazione di K.P. Purnhagen, J. van Zeben, C. Ahlborn, P. Oosterveer, *Beyond Food Safety – EU Food Information Standards as a Facilitator of Political Consumerism and International Law Enforcement Mechanism*, Wageningen Working Paper Law 2020, in part. p. 24 ss.). La disciplina del mercato – a partire dagli obblighi di informazione – deve in primo e fondamentale luogo garantire che il meccanismo offerta-domanda-prezzo funzioni regolarmente. Eventuali obblighi informativi ulteriori – giustificati da considerazioni sanitarie, ambientali, sociali o etiche – possono trovare uno spazio limitato, compatibile

con il compito fondamentale a cui l'etichettatura deve primariamente attendere. Le stesse considerazioni di carattere morale possono trovare spazio – almeno, stando alla sentenza in commento – se e in quanto si accordino con le norme del diritto internazionale umanitario. In altre parole, le possibili valutazioni morali del consumatore sono riconosciute in quanto già previamente ipostatizzate in specifiche norme di diritto internazionale, con buona pace e del pluralismo che, almeno in questo genere di questioni, dovrebbe caratterizzare la società aperta e della ricchezza di possibili valutazioni che senz'altro ne scaturirebbero.

È una conclusione, quella a cui si giunge, forse permeata di eccessivo realismo, che poco spazio lascia a letture idealizzanti del mercato. Ad ogni buon conto essa è coerente con la strutturazione assiologica della disposizione dell'art. 3, par. 1, secondo cui il reg. 1196 *fornisce* ai consumatori «le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro», *nel rispetto* di «considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche».

Soprattutto essa rammenta che l'agire etico (sociale o politico) necessita di spazi e strutture apposite, senza che facili scorciatoie siano concretamente possibili.

Elena Anna Grasso
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Genova
elena.grasso@unige.it

Edmondo Mostacci
Dip.to di Scienze politiche
Università degli Studi di Genova
edmondo.mostacci@unige.it