



Le “relazioni pericolose” tra informazione ai consumatori, autodeterminazione dei popoli e occupazione ostile nella sentenza *Psagot* della Corte di Giustizia

DI MARIANGELA LA MANNA*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il problema: l’illegalità internazionale della situazione dei territori occupati. – 3. La normativa applicabile: il reg. 1169/2011 e gli altri strumenti di diritto dell’Unione europea. – 4. L’argomentazione della Corte e il ruolo della scelta informata del consumatore nell’economia complessiva del reg. 1169/2011. – 5. (Not quite) like ships passing in the night: la parziale sinergia tra diritto internazionale e diritto dell’Unione europea nel ragionamento della Corte. – 6. Conclusioni. Le reazioni alla pronuncia.

1. Introduzione

Nella pronuncia relativa al caso *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot contre Ministre de l’Économie et des Finances*¹ (“*Psagot*”) la Corte di Giustizia (“la Corte”) ha avuto modo di pronunciarsi, ancorché indirettamente, in merito alla situazione dei territori occupati da Israele, dando seguito al rinvio pregiudiziale formulato dal Consiglio di Stato francese in merito a una questione di etichettatura di prodotti alimentari provenienti dai territori occupati e dagli insediamenti israeliani all’interno di questi. Il procedimento principale aveva ad oggetto due ricorsi, poi riuniti, mossi rispettivamente dall’associazione *Organisation Juive Européenne*

* Qualifica dell’Autore.

¹ Corte giust., 12 novembre 2019, causa C-363/18, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot*, ECLI:EU:C:2019:954. Per i primi commenti a caldo si vedano J. WEINZIERL, *An unlikely couple. Informed consumer choice in EU law and the Middle East Conflict*, in *Völkerrechtsblog*, 14 novembre 2019, disponibile all’indirizzo <<https://voelkerrechtsblog.org/an-unlikely-couple/>> e F. DUBUISSON, GH. POISSONNIER, *Etiquetage des produits en provenance des colonies israéliennes: la Cour de justice confirme la légalité de la législation européenne et française*, in *Semaine Juridique*, 2019, p. 2309 ss.

e dall'azienda vitivinicola *Vignoble Psagot* avverso un parere adottato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze francese², di cui si chiedeva l'annullamento. Il parere impugnato stabiliva, tra le altre cose, che i prodotti provenienti dagli insediamenti israeliani nei territori occupati recassero, oltre all'indicazione del territorio di provenienza, anche l'ulteriore dicitura "insediamento israeliano". I ricorrenti contestavano la compatibilità di questa prescrizione ministeriale con il diritto dell'Unione, segnatamente con il regolamento n. 1169/2011 in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori³. Il Consiglio di Stato francese, dunque, sospendeva il procedimento e proponeva un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia⁴, chiedendo alla Corte di chiarire se il reg. 1169/2011 imponesse, limitatamente alle ipotesi obbligatoriamente previste, di indicare la provenienza di un alimento dai territori occupati e, se del caso, da un insediamento israeliano; in caso di risposta negativa, se gli Stati membri avessero la facoltà a norma dello stesso regolamento di richiedere tali informazioni nei propri ordinamenti⁵.

Sebbene non si tratti della prima vicenda collegata a situazioni territoriali incompatibili con il diritto internazionale sulla quale la Corte si trova a statuire⁶, questa è interessante perché

² *Avis aux opérateurs économiques relatif à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967*, 24 novembre 2016, reperibile all'indirizzo <www.legifrance.gouv.fr>.

³ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.

⁴ Conseil de l'État, 6ème et 5ème chambres réunies, *Ordonnance du 8 mai 2018*, n. 407147, disponibile su <www.legifrance.gouv.fr>.

⁵ *Ibid.*, article 1er: «Il est sursis à statuer (...) jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions suivantes: le droit de l'Union européenne et en particulier le règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur le denrées alimentaires, lorsque la mention de l'origine d'un produit entrant dans le champ de ce règlement est obligatoire, impose t'il pour un produit provenant d'un territoire occupé par Israël depuis 1967, la mention de ce territoire ainsi qu'une mention précisant que le produit provient d'une colonie israélienne, lorsque tel est le cas. A défaut, les dispositions du règlement, notamment celles de son chapitre VI, permettent-elles à un État membre d'exiger de telles mentions».

⁶ La medesima situazione territoriale del caso di specie o situazioni affini venivano in rilievo in diversi procedimenti, oggetto di grande interesse in dottrina. Basti pensare a pronunce quali Corte giust., 25 febbraio 2010, causa C-386/08 *Firma Brita GmbH*, ECLI:EU:C:2010:91, su cui si vedano G. GUARINO, *Il territorio della Palestina, alla luce della sentenza della CGUE Brita GmbH*, in T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 691 ss., G. HARPAZ, E. RUBINSON, *The Interface between Trade, Law and Politics and the Erosion of Normative Power Europe: Comment on Brita*, in *European Law Review*, 2010, 551 ss., F. MARTINES, *Norme sull'origine dei prodotti e applicazione territoriale dell'Accordo di Associazione con Israele al vaglio della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 691 ss.; Trib., 10 dicembre 2015, causa T-512/12, *Fronte di liberazione popolare di saguia-el-hamra e del rio de oro (Fronte Polisario) c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2015:953, su cui si vedano A. ANNONI, *C'è un giudice per il Sahara occidentale?*, in *RDI*, 2016, p. 866 ss., A. CALIGIURI, *La situazione del Sahara occidentale e la sua incidenza sull'applicazione degli accordi internazionali conclusi dall'UE con il Marocco*, in *DUDI*, 2016, p. 490 ss., E. KASSOTI, *The Front Polisario v. Council Case: The General Court, Völkerrechtsfreundlichkeit and the External Aspect of European Integration (First Part)*, in *European Papers*, 2017, p. 339 ss.; Corte giust., 21 dicembre 2016, causa C-104/16 P, *Consiglio dell'Unione europea c. Fronte Polisario*, ECLI:EU:C:2016:973, su cui S. SALUZZO, *Principio di autodeterminazione e relatività dei trattati: la pronuncia della Corte di giustizia sul caso Fronte Polisario*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, n. 3, p. 1 ss., C. BURELLI, *Il caso Polisario. Una nuova condizione di accesso alla giustizia dei ricorrenti non privilegiati? Brevi riflessioni intorno al tema della territorialità*, in *Eurojus.it*, 3 agosto 2017, P. HILPOLD, *"Self-determination at the European Courts: The Front Polisario Case" or "The Unintended Awakening of a Giant"*, in *European Papers*, 2017, p. 907 ss., A. EL OUALI,

considera la provenienza di un alimento da una situazione territoriale illecita suscettibile di influenzare le scelte dei consumatori in materia di consumi alimentari. Nel presente contributo, dunque, descritti sinteticamente il quadro normativo internazionale relativo ai territori occupati (2) e le principali norme del reg. 1169 rilevanti nel caso di specie (3), ci si concentrerà sulla particolare linea argomentativa seguita dalla Corte nella sentenza in esame (4). Seguiranno delle brevi considerazioni sul ruolo del diritto internazionale nel ragionamento della Corte (5) e una rassegna delle principali reazioni alla pronuncia (6).

2. Il problema: la situazione dei territori occupati nel diritto internazionale.

L'occupazione militare o, più semplicemente, "occupazione" è un istituto di diritto internazionale umanitario che consiste nella sottoposizione di un territorio all'autorità dell'esercito nemico⁷, condizione che deve prodursi nei fatti e non già solamente in senso formale⁸. Le principali fonti dell'istituto sono rappresentate dal regolamento dell'Aja del 1907 (RA)⁹ e dalla IV Convenzione di Ginevra dedicata alla protezione dei civili (IV CG)¹⁰. L'occupazione è un istituto di natura transitoria, con un ambito di applicazione temporale circoscritto¹¹, durante il quale l'occupante non acquisisce e non esercita sovranità sul territorio occupato¹², che non può in alcun modo anettere al proprio e che deve amministrare nel rispetto dei diritti della popolazione locale¹³. A norma delle Convenzioni di Ginevra la nozione di occupazione ricomprende anche tutte le ipotesi di occupazione *ostile*, cioè genericamente non consensuale, ancorché non bellica in senso proprio, nonché di occupazione *prolungata*, nozione nella quale rientra la situazione dei territori occupati da Israele.

L'Union européenne et la question du Sahara: entre la reconnaissance de la souveraineté du Maroc et les errements de la justice européenne, ivi, p. 923 ss., E. MILANO, *Front Polisario and the Exploitation of Natural Resources by the Administrative Power*, ivi, p. 953 ss., A. RASI, *Front Polisario: A Step Forward in Judicial Review of International Agreements by the Court of Justice?*, ivi, p. 967 ss., E. CANNIZZARO, *In defence of Front Polisario: the ECJ as a global jus cogens maker*, in *CMLR*, 2018, p. 569 ss.; Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, ECLI:EU:C:2018:118, su cui 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 *DUDI*, 2019, p. 403 ss., E. KASSOTI, *The ECJ and the Art of Treaty Interpretation: Case C-266/16 Western Sahara Campaign UK*, in *CMLR*, 2019, p. 209 ss.

⁷ Per i riferimenti essenziali si vedano N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2017, VI ed., p. 275 ss.; A. ANNONI, F. SALERNO, *La tutela internazionale della persona umana nei conflitti armati*, Bari, 2019, p. 175 ss. Per trattazioni più ampie, Y. DINSTEIN, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge, 2019, II ed., A. ANNONI, *L'occupazione «ostile» nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2012, E. BENVENISTI, *The International Law of Occupation*, Oxford, 2012, II ed.

⁸ Sulla nozione di controllo effettivo della Potenza occupante sul territorio occupato, ANNONI, SALERNO, *La tutela*, cit. p. 176 ss. e BENVENISTI, *The International Law*, cit., p. 43.

⁹ *Regolamento relativo alle leggi e agli usi della guerra terrestre*, L'Aia, 18 ottobre 1907, in E. GREPPI, G. VENTURINI, *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino, 2010, III ed.

¹⁰ *Convenzione (IV) relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, Ginevra, 12 agosto 1949, entrata in vigore il 21 ottobre 1950, in GREPPI, VENTURINI, *Codice*, cit.

¹¹ L'occupazione rappresenta, infatti, una fase di un conflitto armato, che cessa al cessare delle ostilità e al ripristino dello stato di pace o, comunque, in caso l'occupante perda il controllo effettivo del territorio. In questo senso RONZITTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 281, ANNONI, SALERNO, *La tutela*, cit., p. 178 ss.

¹² Art. 43 RA.

¹³ Art. 55 RA. Sul rapporto tra occupato e occupante si veda RONZITTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 277-278.

L'occupazione israeliana¹⁴ risale, infatti, al 1967, quando, all'esito della Guerra dei sei giorni, Israele assunse il controllo sulla Cisgiordania (compresa Gerusalemme Est), la penisola del Sinai, la striscia di Gaza e le Alture del Golan. Ad oggi, il Sinai non è più oggetto di occupazione¹⁵, al contrario degli altri territori citati, rispetto ai quali l'occupazione si protrae da decenni¹⁶. La natura illegale di siffatta situazione, affermata in numerose risoluzioni del Consiglio di Sicurezza¹⁷, è confermata dal parere della Corte internazionale di giustizia ("CIG") sul *Muro*¹⁸, nel quale la CIG riconosce chiaramente che l'occupazione prolungata dei territori rappresenta una violazione del principio di autodeterminazione dei popoli, principio sancito da numerose fonti dell'ordinamento internazionale¹⁹ e spesso evocato dalla giurisprudenza, tanto consultiva²⁰ quanto contenziosa²¹, della stessa CIG.

Un profilo di illegalità ulteriore investe, poi, gli insediamenti israeliani nei territori occupati²², vietati a norma dell'art. 49 par. 6 della IV CG²³, in quanto rappresentano dei trasferimenti di parte della popolazione dell'occupante in vista della costituzione di veri e propri insediamenti di ripopolamento, tali da alterare la composizione demografica del territorio occupato. La natura coatta o meno del trasferimento non rileva; anche la semplice facilitazione e assistenza ai coloni integra una violazione della disposizione in parola²⁴. Per quanto il governo israeliano abbia a più riprese respinto le censure di illegalità degli insediamenti in Cisgiordania alla stregua della disposizione citata, sostenendo che la Convenzione non si applichi *de jure* a tale area, poiché questa non rappresenta il territorio di un'Alta Parte contraente ai sensi dell'art.

¹⁴ Per una descrizione storica e una qualificazione giuridica della situazione si veda DINSTEIN, *The International Law*, cit., p. 16 ss.

¹⁵ La penisola del Sinai è rientrata sotto il controllo dell'Egitto, sovrano legittimo, nel corso degli anni '80, ivi, pp.17-18.

¹⁶ Non rileva ai fini di un'interruzione o della cessazione dell'occupazione il fatto che nel tempo questa assuma forme leggermente diverse. la striscia di Gaza, pur non essendo sotto il controllo dell'esercito israeliano sin dal settembre 2005 (data del ritiro unilaterale di Israele da quel territorio, cui ha fatto seguito la presa del potere da parte di Hamas), tuttavia permane significativamente nel raggio di influenza delle autorità israeliane; la Cisgiordania, pur con un crescente grado di autonomia, nondimeno permane sotto occupazione israeliana. Cfr. DINSTEIN, *The International Law*, cit., rispettivamente p. 297 ss. e pp. 20-21.

¹⁷ Si vedano *ex multis* ris. 242 (1967) del 22 novembre 1967, UN Doc. S/RES/242; ris. 298 (1971) del 27 settembre 1971, UN Doc. S/RES/298; ris. 478 (1980) del 20 agosto 1980, UN Doc. S/RES/478.

¹⁸ CIG; *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato*, Parere consultivo del 9 luglio 2004, disponibile all'indirizzo <www.icj-cij.org>.

¹⁹ Non solo il principio è previsto dall'art. 1 par. 2 della Carta delle Nazioni Unite tra i fini dell'organizzazione, il che ne conferma l'assoluta preminenza, ma è sancito anche a norma dell'art. 1 comune ai due Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani, rappresentando, così, non solo un diritto collettivo ma anche un diritto individuale. È inoltre previsto dall'importante *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, contenuta nella ris. 2625 (XXV) dell'Assemblea generale del 24 ottobre 1970, UN Doc. A/RES/25/2625.

²⁰ CIG, *Conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza prolungata del Sud Africa in Namibia (Africa sudoccidentale) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di Sicurezza*, Parere consultivo del 21 giugno 1971, che ai par. 52-53 precisa che l'auto-determinazione dei popoli è l'obiettivo sottostante all'istituto dei mandati *ex art. 22* par. 1 del Patto della Società delle Nazioni, confermando la natura temporanea di questi ultimi; CIG, *Sahara occidentale*, Parere consultivo del 16 ottobre 1975, che al par. 162 riafferma il diritto del popolo saharawi di perseguire liberamente la sua autodeterminazione. Entrambi i pareri sono reperibili all'indirizzo <www.icj-cij.org>.

²¹ CIG, *Caso relativo a Timor Est (Portogallo c. Australia)*, Sentenza del 30 giugno 1995, che al par. 29 riconosce la natura *erga omnes* della norma in questione. Anche questa è reperibile all'indirizzo <www.icj-cij.org>.

²² Si veda DINSTEIN, *The International Law*, cit., p. 257 ss.

²³ La disposizione citata stabilisce che la Potenza occupante «non potrà procedere alla deportazione o al trasferimento della sua propria popolazione civile nel territorio da essa occupato».

²⁴ CIG, *Conseguenze giuridiche*, cit., par. 120.

2 par. 2 comune, in ragione del fatto che al momento dell'occupazione del 1967 non era indipendente, ma sotto l'occupazione del Regno di Giordania²⁵, nondimeno la CIG mostra nel parere citato l'infondatezza di queste obiezioni e, ricorrendo agli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna²⁶, illustra che l'art. 2 comune non persegue lo scopo di escludere dall'ambito di applicazione della Convenzione le aree che non rappresentino territorio di un'Alta Parte contraente, ma solo quello di farvi rientrare anche i casi di occupazione ostile, cioè di occupazione che non incontra resistenza armata²⁷. Il parere precisa altresì che ogni interpretazione in senso contrario sarebbe incompatibile con l'oggetto e lo scopo della Convenzione, ossia la protezione dei civili²⁸. Dunque, si deve concludere che gli insediamenti nei territori in questione violano senz'altro la disposizione citata. Inoltre, gli insediamenti possono rivestire anche profili di illegalità ulteriori. A norma dell'art. 8 (2)(b)(viii) dello statuto di Roma²⁹, infatti, il trasferimento (*resettlement*), tanto diretto quanto indiretto, della popolazione della Potenza occupante nel territorio occupato può rappresentare un crimine di guerra. Infine, tale pratica comporta anche delle significative violazioni dei diritti umani³⁰, giungendo a costituire, secondo alcuni, un vero e proprio regime di *apartheid* a danno della popolazione palestinese³¹.

3. La normativa applicabile: il reg. 1169/2011 e gli altri strumenti di diritto dell'Unione europea.

Le due questioni formulate dal Consiglio di Stato francese, cioè se il reg. 1169/2011 in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori prescriva o, in subordine, ammetta atti amministrativi del tenore di quello censurato nel procedimento principale, presuppongono l'interpretazione di questo importante strumento di diritto materiale dell'Unione europea³², che a norma del considerando n. 3 e degli artt. 1 e 3 si prefigge

²⁵ L'art. 2 stabilisce al par. 1 che l'ambito di applicazione della Convenzione è rappresentato dalle ipotesi di conflitto armato tra due o più Alte Parti contraenti e al par. 2 ne estende l'applicazione a «[...] tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontra alcuna resistenza armata».

²⁶ *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, conclusa il 23 maggio 1969, entrata in vigore il 27 gennaio 1980.

²⁷ CIG, *Conseguenze giuridiche*, cit., par. 95.

²⁸ Come confermato dalla Conferenza delle Parti, dal Comitato internazionale della Croce Rossa, dalle Nazioni Unite e dalla stessa Corte Suprema di Israele, concordi nel propugnare la necessità di interpretare l'ambito di applicazione della Convenzione nella maniera più ampia possibile, cfr. CIG, *Conseguenze giuridiche*, cit., parr. 96-101.

²⁹ *Statuto di Roma che istituisce la Corte penale internazionale*, concluso il 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1° luglio 2002, disponibile all'indirizzo <www.icc-cpi.int>.

³⁰ Quali es. il principio di uguaglianza, il diritto di proprietà, il diritto a godere di un adeguato tenore di vita, la libertà di movimento, ecc.

³¹ J. DUGARD, J. REYNOLDS, *Apartheid, International Law, and the Occupied Palestinian Territory*, in *EJIL*, 2013, p. 867 ss.

³² Più precisamente sul ruolo dell'informazione nell'assetto del regolamento si vedano A. BORGHI, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, p. 271 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012; M. HAGENMEYER, *Food Information Regulation. Commentary on Regulation (EU) No. 1169/2011 on the Provision of Food Information to Consumers*, Berlin, 2012; V. RUBINO (a cura di), *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il regolamento (UE) n. 1169/2011*, Ariccia, 2015.

l'obiettivo di ottenere un elevato livello di protezione dei consumatori e di assicurare il loro diritto all'informazione³³. Di conseguenza, le indicazioni di origine rappresentano uno dei capisaldi del regolamento, che sul punto detta una disciplina piuttosto articolata, ricavabile dal combinato disposto degli artt. 9 e 26. Più precisamente, l'art. 9 elenca le indicazioni che devono essere obbligatoriamente fornite e alla lettera i) del par.1 annovera tra queste «il paese d'origine o il luogo di provenienza ove previsto all'articolo 26», rimandando, dunque, alla norma dell'art. 26, che a sua volta prescrive alla lettera a) del par. 2 che tale indicazione sia obbligatoria «nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese di origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento potrebbero far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza». In ultima analisi, quindi, dalla lettura delle due disposizioni citate si ricava che l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un alimento è obbligatoria in tutti i casi in cui l'omissione dell'informazione potrebbe indurre il consumatore in errore, il che conferma l'importanza delle indicazioni di provenienza nello schema del regolamento in funzione di una scelta consumeristica informata³⁴.

Quanto al contenuto di queste nozioni, mentre il luogo di provenienza è individuato dal regolamento stesso, che lo definisce «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il paese d'origine come individuato ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92»³⁵, altrettanto non si può dire della nozione di paese di origine. Quest'ultima oggi si rinviene, infatti, in un altro strumento di diritto materiale dell'Unione europea, ossia, il c.d. *codice doganale dell'Unione* (introdotto dal reg. 952/2013, cioè lo strumento che sostituisce il reg. 450/2008, che a sua volta sostituiva il previgente reg. 2913, evocato nella definizione normativa di luogo di provenienza)³⁶, che all'art. 60 stabilisce che il paese d'origine o il territorio di origine di una merce è quello dove questa è interamente ottenuta o dove ha subito l'ultima trasformazione essenziale³⁷.

La disciplina delle indicazioni di origine è completata da una comunicazione interpretativa adottata dalla Commissione europea nel 2015, proprio con riferimento all'origine delle merci provenienti dall'area israelo-palestinese³⁸, rispetto alle quali lo strumento in questione precisa che l'etichettatura deve riflettere la particolare situazione territoriale dei territori occupati, che, conformemente al diritto internazionale, non sono sottoposti alla sovranità di Israele³⁹. Pertanto, essendo l'indicazione “prodotto di Israele” inadeguata a designare i prodotti provenienti dalle alture del Golan, dalla Cisgiordania o dalla striscia di Gaza, questi dovranno essere indicati con formule non ingannevoli e conformi al diritto internazionale, quali “prodotto della Cisgiordania”, “prodotto palestinese” ecc. Inoltre, la

³³ Si veda M. SPATTI, *Misleading labelling and advertising of foodstuffs*, in A. LUPONE, C. RICCI, A. SANTINI (eds), *The Right to Safe Food Towards a Global Governance*, Torino, 2013, p. 285 ss., specialmente p. 295 ss.

³⁴ A ulteriore riprova di ciò, si consultino gli artt. 7 e 13 del regolamento, che con riferimento alle indicazioni geografiche prescrivono rispettivamente i requisiti di chiarezza e comprensibilità, da un lato, e visibilità e facilità di consultazione, dall'altro.

³⁵ Cfr. art. 2 par. 2 lett. g) reg. 1169/2011.

³⁶ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione (rifusione), in *GUUE* L 269 del 10 ottobre 2013, p. 1 ss.

³⁷ Cfr. art. 60 reg. 952/2013.

³⁸ Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da Israele dal giugno del 1967, in *GUUE* C 375 del 12 novembre 2015, p. 4 ss.

³⁹ Coerentemente con quanto ammesso dalla stessa Corte in *Brita*, cit, punti 47 e 53.

comunicazione puntualizza che queste stesse indicazioni non possono essere utilizzate con riferimento alle merci provenienti dagli insediamenti israeliani, che dovranno recare diciture quali “insediamento israeliano” o *similia* tra parentesi.

Ancorché la Commissione sottolinei la natura meramente *interpretativa* del documento⁴⁰, questo risulta avere grande importanza in termini di politica del diritto, perché specifica chiaramente che la sua adozione è motivata non solo dalle esigenze di chiarimento formulate da consumatori, operatori economici e autorità nazionali in merito all'applicazione della disciplina sulle indicazioni di origine ai prodotti provenienti dai territori occupati, ma anche dall'esigenza di «rispetto delle posizioni e degli impegni dell'Unione, in conformità al diritto internazionale sul non riconoscimento da parte dell'Unione della sovranità di Israele sui territori occupati dal giugno del 1967»⁴¹.

4. L'argomentazione della Corte e il ruolo della scelta informata del consumatore nell'economia complessiva del reg. 1169/2011

La prima operazione che la Corte è chiamata a fare è chiarire il senso e la portata delle nozioni rilevanti per rispondere alle questioni formulate dal giudice del rinvio. Il tassello di partenza del ragionamento è dunque la disamina delle nozioni di paese di origine e di luogo di provenienza, entrambe previste all'art. 60 del codice doganale dell'Unione. Coerentemente con i Trattati e con la propria giurisprudenza precedente⁴², la Corte interpreta l'espressione *paese* alla stregua della nozione di Stato propria del diritto internazionale⁴³, ossia un'entità che esercita in maniera esclusiva il potere di imperio nei confronti di una popolazione all'interno di un determinato territorio, definito attraverso dei confini precisi⁴⁴. Considera, invece, un *territorio* come un'entità qualitativamente diversa, rappresentata da «spazi geografici che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, tuttavia dispongono di un proprio status distinto da quello di questo Stato»⁴⁵. Conclude che l'obbligo di indicare il paese d'origine di un alimento si applica non solo agli alimenti originari di un paese (inteso quale Stato), ma anche a quelli originari di un territorio (inteso come un'area geografica con uno statuto suo proprio)⁴⁶.

A questo punto si registra il primo snodo concettuale rilevante della sentenza. Applicando ai territori occupati da Israele la nozione di territorio appena enunciata, la Corte può fare due precisazioni importanti, una diretta conseguenza dell'altra. La prima è che gli alimenti prodotti o coltivati nei territori occupati non possono essere considerati prodotti originari di Israele; la seconda è che indicare Israele come paese d'origine di questi alimenti trarrebbe in inganno i consumatori. Da questa seconda precisazione discende la natura obbligatoria dell'indicazione di origine dei territori occupati, in assenza della quale, infatti, i consumatori potrebbero essere

⁴⁰ Cfr. Comunicazione interpretativa, cit., punto 3.

⁴¹ Ivi, punto 2.

⁴² *Consiglio c. Fronte Polisario*, cit., punto 95.

⁴³ *Psagot*, cit., punto 28.

⁴⁴ Per l'illustrazione della nozione di Stato, si veda *ex multis* B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2018, XI ed. a cura di M. IOVANE, p. 11 ss.

⁴⁵ *Psagot*, cit., punto 31.

⁴⁶ Ivi, punto 32.

indotti a credere che si tratti di prodotti israeliani⁴⁷. La Corte passa dunque all'interpretazione della nozione di luogo di provenienza, e precisa in prima battuta che questa nozione rinvia a una regione geografica *all'interno* di uno Stato o di un territorio, rappresentando, dunque, un'unità di portata inferiore rispetto alle due precedentemente citate, rispetto alle quali non è sovrapponibile⁴⁸.

All'esito di questa premessa normativo-concettuale, la Corte può affrontare il cuore del primo quesito pregiudiziale e chiarire se il regolamento prevede obbligatoriamente l'apposizione della dicitura "insediamento israeliano" per gli alimenti provenienti dagli insediamenti. Per rispondere a questo quesito, deve compiere la stessa operazione logica in due tempi già svolta precedentemente: in primo luogo stabilire se un insediamento israeliano rappresenti un "luogo di provenienza" ai sensi del regolamento; quindi, verificare se l'omissione di tale indicazione possa trarre in inganno i consumatori. Nonostante la nozione di insediamento non abbia un contenuto propriamente geografico, la Corte ritiene che, a patto che sia sufficientemente definito⁴⁹, anche un insediamento può rappresentare un luogo di provenienza ai sensi del regolamento, e passa a verificare se tale indicazione sia obbligatoria *ex art. 26*. Considerando che la semplice indicazione del territorio di origine non accompagnata dall'indicazione "insediamento israeliano" potrebbe portare i consumatori a credere che un prodotto proveniente es. da un insediamento in Cisgiordania o nelle alture del Golan, sia rispettivamente palestinese o siriano, la Corte riscontra la natura obbligatoria di tale indicazione, che deve, pertanto, essere apposta in aggiunta alle altre indicazioni del caso⁵⁰. Questa statuizione è tanto più significativa se si considera il ragionamento fatto dalla medesima istanza in una pronuncia adottata nel settembre 2019 su rinvio pregiudiziale del giudice tedesco⁵¹. Nel caso di specie, l'indicazione del paese d'origine, inteso conformemente alla normativa doganale, poteva essere ingannevole per il consumatore, poiché consentiva di indicare come originari della Germania dei funghi coltivati fuori dal territorio tedesco, che trascorrevano solo gli ultimi 3 giorni del loro ciclo di vita in Germania, prima di essere raccolti. Il giudice del rinvio chiedeva alla Corte di chiarire se potesse essere imposto ai produttori di apporre indicazioni esplicative integrative rispetto all'indicazione d'origine, così da non indurre il consumatore in errore. La Corte negava tale possibilità, ritenendo che, con riferimento ai prodotti vegetali, il paese d'origine fosse quello della raccolta, a prescindere dal luogo di produzione⁵².

Alla luce di questo precedente, dunque, la giurisprudenza *Psagot* appare ancora più degna di nota, perché non solo ammette l'apposizione di indicazioni supplementari (la dicitura "insediamento israeliano"), ma addirittura ne riconosce la natura obbligatoria. Una possibile spiegazione di tale differenza è che in *Psagot* l'interpretazione del reg. 1169 è svolta alla luce del diritto internazionale, che considera illecite tanto la situazione dei territori quanto quella degli insediamenti.

Proprio con riferimento a questo elemento, si registra il secondo e più significativo snodo concettuale del ragionamento. La Corte procede a qualificare le considerazioni relative al

⁴⁷ Ivi, punti 37-38.

⁴⁸ Ivi, punti 40-41.

⁴⁹ Ivi, punti 44-45.

⁵⁰ Ivi, punto 51.

⁵¹ Corte giust., 4 settembre 2019, causa C-686/17, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV*, ECLI:EU:C:2019:659.

⁵² Ivi, punti 76-78.

rispetto del diritto internazionale alla stregua delle varie considerazioni (sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche) che *ex art.* 3 par. 1 possono influenzare la scelta dei consumatori⁵³, operazione compiuta facendo leva sulla natura aperta e non tassativa dell'elenco previsto da tale disposizione. Le considerazioni relative all'illiceità internazionale della situazione degli insediamenti israeliani nei territori occupati rientrerebbero secondo la Corte a pieno titolo in questa categoria, nonché in quella delle considerazioni etiche.

Fatta questa precisazione, la Corte conclude che nonostante gli artt. 9 e 26 richiedano l'indicazione del paese di origine o, in alternativa, del luogo di provenienza di un alimento, con riferimento a una situazione quale quella oggetto del procedimento principale, gli alimenti originari dei territori occupati devono obbligatoriamente recare l'indicazione del territorio di origine e, se del caso, anche l'indicazione "insediamento israeliano", la cui omissione porterebbe il consumatore a non avere una visione completa della situazione territoriale di provenienza di un alimento e a non potere scegliere consapevolmente se acquistare tale bene o, eventualmente, boicottarlo⁵⁴.

I commenti apparsi in dottrina denotano scetticismo rispetto al fatto che la Corte considera il diritto internazionale un elemento capace di orientare le scelte in materia di consumi alimentari⁵⁵. Si sottolinea, infatti, che tali considerazioni non avrebbero alcun ruolo da giocare nell'economia complessiva del regolamento, e che risulterebbero poco coerenti con l'obiettivo principale di questo, cioè la protezione della salute dei consumatori, attraverso una corretta informazione circa la qualità e la sicurezza degli alimenti. Questa censura appare parzialmente condivisibile (il diritto internazionale è un elemento per lo meno *esotico* rispetto alle scelte in materia di consumi alimentari); può, tuttavia, essere ridimensionata considerando che la protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti si riverbera anche sulla libertà di compiere una scelta informata⁵⁶. L'ulteriore critica relativa alla sussunzione dell'illiceità degli insediamenti nell'alveo delle considerazioni *etiche*⁵⁷, a prima vista convincente, può essere riconsiderata ammettendo che le considerazioni etiche che orientano i consumi alimentari non sono solo quelle relative alle prescrizioni religiose o morali (es. non consumare carne perché si è vegetariani o vegani), ma anche quelle dettate da convincimenti politici o ideologici (es. non acquistare prodotti provenienti da un regime segregazionista, quale il Sudafrica nell'era dell'*apartheid*), come rilevato dall'Avvocato Generale⁵⁸.

⁵³ *Psagot*, cit., punti 53-55.

⁵⁴ Sui fondamenti teorici del c.d. diritto al boicottaggio si veda M. BOT, *The right to boycott: BDS, law, and politics in a global context*, in *Transnational Legal Theory*, 2019, p. 421 ss.

⁵⁵ Per una confutazione del ragionamento della Corte sul punto, si veda O. KANEVSKAIA, *Misinterpreting Mislabelling: the Psagot Ruling*, in *European Papers*, 2019, p. 763 ss., p. 764. Tuttavia, un ragionamento analogo a quello della Corte di giustizia è stato fatto recentemente dalla giurisprudenza canadese, che statuisce espressamente che la dicitura "products of Israel" può essere fuorviante e ingannevole per il consumatore medio, di fatto limitando la sua libertà di espressione. V. Corte Federale del Canada, *Kattenburg v. Attorney General of Canada*, 29 luglio 2019, disponibile all'indirizzo <www.canlii.org>.

⁵⁶ L'art. 3 par. 1 recita «La fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche».

⁵⁷ KANEVSKAIA, *Misinterpreting Mislabelling*, cit., p. 771 ss.

⁵⁸ Avv. Gen., 13 giugno 2019, causa C-363/18, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot*, ECLI:EU:C:2019:494, punti 50-51. Più in generale sul ruolo delle considerazioni politiche nella formazione della scelta consumeristica si rimanda a 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*

5. (Not quite) like ships passing in the night: la parziale sinergia tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea nel ragionamento della Corte

Il diritto internazionale è sicuramente importante nella giurisprudenza *Psagot*, che risulta apprezzabile nella misura in cui riconosce chiaramente la situazione dei territori e degli insediamenti come internazionalmente illecita e Israele come potenza occupante. Ciò è significativo soprattutto alla luce dell'atteggiamento riluttante della giurisprudenza precedente, in cui, ricorrendo ad alcune disposizioni della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁵⁹, la Corte era riuscita ad aggirare la questione della qualificazione dei territori sottoposti ad occupazione⁶⁰. In *Brita*, pur puntualizzando che l'art. 83 dell'accordo di associazione con Israele non si applica alla Cisgiordania e alla Striscia di Gaza poiché queste non rientrano nell'ambito di applicazione territoriale di tale accordo, bensì di quello con l'OLP, la Corte tuttavia non si spingeva a qualificare queste regioni come territori occupati ai sensi del diritto internazionale umanitario; analogamente, in *Polisario* tanto il Tribunale quanto la Corte erano ugualmente reticenti e non qualificavano il Sahara occidentale come territorio occupato alla stregua della IV Convenzione di Ginevra, descrivendolo piuttosto come «territorio non autonomo amministrato *de facto* dal Marocco» o come «territorio conteso»⁶¹.

Tuttavia, il grado di apertura verso l'ordinamento internazionale che la pronuncia *Psagot* incarna non deve essere sopravvalutato. Nella narrativa imperante in dottrina, che descrive la giurisprudenza della Corte di Giustizia nei casi in cui venga in rilievo l'ordinamento internazionale come una tensione continua tra apertura verso quest'ultimo e tutela dell'autonomia dell'ordinamento dell'Unione,⁶² in una visione rispettivamente monista, dualista, o neo-monista⁶³, questa pronuncia si collocherebbe idealmente a metà strada. La questione pregiudiziale, che pure richiedeva l'applicazione e l'interpretazione di istituti del diritto internazionale, viene, infatti, risolta in termini meramente tecnici, adoperando il regime di informazione ai consumatori sugli alimenti, coerentemente con l'atteggiamento formalista che secondo alcuni caratterizza la giurisprudenza della Corte⁶⁴. Inoltre, alcuni sottolineano che l'applicazione del diritto internazionale fatta dalla sentenza appare per certi aspetti un po'

Enforcement Mechanism, in *Wageningen Working Papers in Law. Law and Governance Group*, 2020, n. 1, p. 1 ss., p. 19ss.

⁵⁹ Le disposizioni in parola sono essenzialmente rappresentate dall'art. 34, che prescrive l'efficacia relativa dei trattati e codifica il principio consuetudinario *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, dall'art. 31, l'articolata e composita regola generale di interpretazione dei trattati, e dall'art. 29, che individua (in maniera piuttosto circolare, per la verità) l'ambito di applicazione territoriale di un trattato.

⁶⁰ Si veda es. SALUZZO, *Principio di autodeterminazione*, cit., specialmente p. 14 ss.

⁶¹ *Polisario*, cit., punti 117, 141, 211.

⁶² C. ECKES, *International Law as Law of the EU: The Role of the European Court of Justice*, in E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R. A. WESSEL (eds.) *International Law as Law of the European Union*, Leiden-Boston, 2012, p.353 ss.; J. ODERMATT, *The Court of Justice of the European Union. International or Domestic Court?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2014, p. 696 ss.

⁶³ E. CANNIZZARO, *The Neo-Monism of the European Legal Order*, in CANNIZZARO, PALCHETTI, WESSEL (eds.), *International Law*, cit., p. 35 ss.

⁶⁴ C. RYNGAERT, R. FRANSEN, *EU Extraterritorial obligations with respect to trade with occupied territories: Reflections after the case of Front Polisario before EU courts*, in *Europe and the World: a law review*, 2018, p. 1 ss., p. 19 definiscono l'atteggiamento della Corte «tendency to the technical rather than the ethical».

superficiale e selettiva⁶⁵. Gli istituti del diritto internazionale rilevanti vengono in effetti evocati in maniera terminologicamente impropria, oppure senza precisarne le caratteristiche e gli effetti. Per esempio, pur accennando alle «norme essenziali del diritto internazionale»⁶⁶, la Corte si guarda dall'utilizzare espressioni quali *jus cogens* o norme imperative, nonché dall'illustrare gli effetti di questa particolare categoria di norme. Per la verità ciò non sorprende, perché ad oggi l'espressione *jus cogens* è stata utilizzata esplicitamente e usata a fondamento del ragionamento solo in alcune pronunce del Tribunale, poi riformate. Basti pensare alla giurisprudenza *Kadi*⁶⁷ in cui il Tribunale si spingeva «in via del tutto eccezionale»⁶⁸ a valutare la compatibilità con lo *jus cogens* e segnatamente con i diritti fondamentali dell'uomo⁶⁹ di un regolamento che dava meramente attuazione, senza alcun margine di discrezionalità per le istituzioni comunitarie, a una risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a norma del Capo VII e statuiva che lo *jus cogens* opera come limite alla forza vincolante delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁷⁰, o alla citata giurisprudenza *Polisario*, in cui emergeva la questione della compatibilità con le norme imperative della decisione sull'accordo di liberalizzazione con il Marocco e il Tribunale si limitava a constatare che, stante l'assenza di un divieto assoluto di concludere un accordo come quello *de qua*, il Consiglio aveva ecceduto il proprio margine di discrezionalità e compiuto un censurabile errore di valutazione, mancando di considerare l'impatto dell'accordo sulla popolazione del Sahara occidentale, così comprimendone il diritto all'autodeterminazione, tutte considerazioni poi assenti nella pronuncia della Corte⁷¹.

Oltre a non utilizzare l'espressione e la nozione di *jus cogens*, in *Psagot* la Corte si mostra reticente a utilizzare direttamente altri strumenti del diritto internazionale. Infatti, l'illiceità tanto dell'occupazione quanto degli insediamenti non viene concretamente verificata, ma solo riportata nei termini in cui è stata accertata dalla CIG, un atteggiamento che può essere inquadrato come *judicial deference* nel migliore dei casi o come *avoidance technique* nel peggiore. Secondo alcuni anche la lettura del più volte citato parere sul *Muro* è forse poco attenta⁷², visto che molte delle statuizioni fatte in quella sede non si riferivano all'occupazione *tout court*, ma alla costruzione della barriera nei territori occupati.

La vera critica che viene mossa in dottrina alla giurisprudenza *Psagot*, però, è quella di essersi limitata a riscontrare la violazione di una norma primaria del diritto internazionale, senza poi indagare il profilo delle norme secondarie, cioè delle conseguenze discendenti dall'illecito. Nel constatare che i territori occupati non sono sottoposti alla sovranità di Israele, la Corte getta il seme di un discorso che non sviluppa, evitando di indagare il novero e il contenuto delle

⁶⁵ Questa critica viene mossa in particolare da S. HUMMELBRUNNER, *Contextualisation of Psagot in Light of Other CJEU Case Law on Occupied Territories*, in *European Papers*, 2019, p. 779 ss.

⁶⁶ *Psagot*, cit., punto 56.

⁶⁷ Trib., 21 settembre 2005, causa T-315/01, *Yasin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, ECLI:EU:T:2005:332, punto 226 ss.

⁶⁸ Ivi, punto 231.

⁶⁹ Ivi, punti 228-229.

⁷⁰ Ivi, punto 230.

⁷¹ CANNIZZARO, *In defence*, cit., p. 577 riconosce che, pur non menzionando espressamente lo *jus cogens*, la Corte di Giustizia nella sentenza *Polisario* (2016) nondimeno contribuisce al suo sviluppo e alla sua diffusione, un paradosso che definisce solo «apparente».

⁷² KANEVSKAIA, *Misinterpreting Mislabelling*, cit. p. 770.

eventuali conseguenze discendenti per i terzi da tale situazione⁷³, nonché delle possibili reazioni alla violazione della norma sull'autodeterminazione dei popoli, stante l'opponibilità *erga omnes* di quest'ultima⁷⁴. Il discorso sulle conseguenze è tanto più importante in quanto l'autodeterminazione dei popoli è prevista da una norma di *jus cogens* e, come la dottrina più accorta⁷⁵ e la Commissione del Diritto internazionale ("CDI") rilevano⁷⁶, il novero delle conseguenze della violazione di una norma imperativa trascende il semplice piano del diritto dei trattati⁷⁷, investendo diverse aree del diritto internazionale, prima tra tutte quella della responsabilità internazionale⁷⁸, in cui determina l'applicazione di un regime di responsabilità aggravata tanto per gli Stati quanto per le organizzazioni internazionali⁷⁹. Tra le varie conseguenze che si producono in capo alle organizzazioni internazionali si segnalano l'obbligo di cooperare per mettere fine all'illecito, l'obbligo di non offrire aiuto o assistenza al suo mantenimento, l'obbligo di non riconoscimento di ogni situazione venutasi a creare in violazione di una norma imperativa⁸⁰. In particolare, qui rileva l'obbligo di non riconoscimento di situazioni venutesi a creare in violazione della norma sull'autodeterminazione⁸¹, evocato

⁷³ HUMMELBRUNNER, *Contextualization*, cit., p. 782 ss.

⁷⁴ Sulla valenza *erga omnes* della norma sull'autodeterminazione dei popoli si veda CIG, *Portogallo c. Australia*, cit., par. 29. Si veda, inoltre, M. I. PAPA, *Autodeterminazione dei popoli e terzi Stati*, in M. DISTEFANO, *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Padova, 2014, p. 53 ss.

⁷⁵ G. GAJA, *Jus Cogens beyond the Vienna Convention*, in RCADI, 172, 1981, p. 271 ss.; E. CANNIZZARO, *A Higher Law for Treaties?*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, p. 425 ss.; A. CASSESE, *For an Enhanced Role of Jus Cogens*, in A. CASSESE (ed.), *Realizing Utopia. The Future of International Law*, Oxford, 2012, p. 158 ss., p. 161; E. CANNIZZARO (edited by), *The Present and Future of Jus Cogens*, Roma, 2015.

⁷⁶ Il Relatore speciale sul tema ha dedicato il suo terzo rapporto al problema delle conseguenze della violazione delle norme di *jus cogens*. Cfr. *Third Report on peremptory norms of general international law (jus cogens) by Dire Tladi, Special Rapporteur*, 12 febbraio 2018, Un Doc. A/CN.4/714, par. 77 ss., il che ha consentito l'approvazione in prima lettura di una conclusione specifica sul punto. Si veda. ILC, *Report on the work of the seventy-first session* (2019), Un Doc. A/74/10, Chapter 5, Conclusion 19, Particular consequences of serious breaches of peremptory norms of general international law (*jus cogens*).

⁷⁷ Cfr. Convenzione di Vienna, cit., artt. 53 e 64.

⁷⁸ C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, Padova, 2019, V ed., p. 252 ss., specialmente p. 254; F. SALERNO, *Dritto internazionale. Principi e norme*, Padova, 2019, V ed., p. 526 ss.

⁷⁹ CDI, *Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per fatto internazionalmente illecito* (ARS), 2001, artt. 40 e 41; CDI, *Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali* (ARIO), artt. 41 e 42.

⁸⁰ L'art. 42, rubricato «Particular consequences of a serious breach of an obligation under this Chapter» recita: «1. States and international organizations shall cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 41. 2. No State or international organization shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 41, nor render aid or assistance in maintaining that situation. 3. This article is without prejudice to the other consequences referred to in this Part and to such further consequences that a breach to which this Chapter applies may entail under international law». Sull'obbligo di non riconoscimento si vedano S. TALMON, *The Duty Not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation Without Real Substance?* e TH. CHRISTAKIS, *L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales*, entrambi in C. TOMUSCHAT, J. M. THOUVENIN, *The Fundamental Rules of The International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden-Boston, 2006, rispettivamente p. 99 ss. e p. 127 ss. Si veda, inoltre, G. PUMA, *Complicità di Stati nell'illecito internazionale*, Torino, 2018, p. 147 ss.

⁸¹ Sul quale si vedano E. KASSOTI, *Between Völkerrechtsfreundlichkeit and Realpolitik. The EU and Trade Agreements Covering Occupied Territories*, in *IYIL*, 2016, p. 139 ss., 148 ss.; F. MARTINES, *Obblighi internazionali gravanti su Stati e organizzazioni internazionali di concorrere all'affermazione del diritto all'autodeterminazione. Accordi dell'Unione europea e il caso del Sahara occidentale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n.1, p. 1 ss.

dalla CIG nel citato parere sul *Muro*⁸² e in quello sulla *Namibia*⁸³ e recentemente ribadito dalla stessa istanza nel parere sulle isole *Chagos*⁸⁴. Tuttavia, tale obbligo viene praticamente ignorato nella giurisprudenza *Psagot*⁸⁵, così spingendo alcune voci in dottrina a definirlo provocatoriamente «the elephant in the room»⁸⁶.

Un altro elemento oggetto di critiche in dottrina, collegato alla mancata evocazione da parte della Corte dell'obbligo di non riconoscimento, è legato al c.d. *private enforcement* del diritto internazionale⁸⁷, ossia la responsabilizzazione degli individui e non già degli Stati e delle organizzazioni internazionali nell'attuazione del diritto internazionale⁸⁸. La giurisprudenza *Psagot* fa infatti discendere dall'illegalità della situazione territoriale dedotta il prodursi di obblighi in materia di etichettatura direttamente in capo agli operatori economici, evitando di indagare gli eventuali obblighi discendenti da tale situazione internazionalmente illecita in capo all'Unione europea e ai suoi Stati membri. Così facendo, perpetua la *policy* già utilizzata dall'Unione negli accordi preferenziali con Israele⁸⁹, consistente nel far gravare esclusivamente su attori non statali le conseguenze di condotte statali internazionalmente illecite.

Non tutte le critiche oggetto di ricognizione *supra* sono pienamente condivisibili. L'omissione di una statuizione circa l'obbligo di non riconoscimento della situazione territorialmente illecita in capo all'Unione e agli Stati membri può risultare clamorosa, ma non ingiustificata. Sembra in verità difficile immaginare che in sede di rinvio pregiudiziale la Corte potesse spingersi a pronunciarsi su un aspetto non previsto dalle questioni formulate dal giudice del rinvio. La Corte non può, infatti, pronunciarsi *extra petita*, vincolata com'è a restare nel tracciato del rinvio pregiudiziale, il cui oggetto nel caso di specie era rappresentato dall'interpretazione del reg. 1169, e segnatamente delle disposizioni di cui agli artt. 9 e 26, e non lambiva in alcuna maniera l'individuazione degli obblighi discendenti in capo all'Unione europea e ai suoi Stati membri dalla situazione territoriale sottostante. Considerando che, al contrario della sentenza in esame, la citata comunicazione interpretativa della Commissione menzionava l'obbligo di non riconoscimento di situazioni illegali e lo poneva a fondamento del documento, unitamente con le esigenze di chiarimenti formulate dagli operatori economici, un

⁸² CIG, *Conseguenze giuridiche*, cit., par. 159.

⁸³ CIG, *Namibia*, cit., parr. 123-124.

⁸⁴ CIG, *Conseguenze giuridiche della separazione dell'arcipelago delle Chagos da Mauritius nel 1965*, Parere consultivo. 25 febbraio 2019, disponibile all'indirizzo www.icj-cij.org. Per un commento si veda *ex multis* F. SALERNO, *L'obbligo di non riconoscimento di situazioni territoriali illegittime dopo il parere della Corte internazionale di giustizia sulle isole Chagos*, in *RDI*, 2019, p. 729 ss.

⁸⁵ C. RYNGAERT, *Indications of Settlement Provenance and the Duty of Non-recognition under International Law*, in *European papers*, 2019, p. 791 ss.

⁸⁶ E. KASSOTI, S. SALUZZO, *The CJEU's Judgment in Organisation juive européenne and Vignoble Psagot: Some Introductory Remarks*, in *European Papers*, 2019, p. 753 ss., p. 759.

⁸⁷ HUMMELBRUNNER, *Contextualization*, cit., p. 788.

⁸⁸ Descritto come «pass the buck to final consumers» e giudicato «particularly problematic in the light of the fact that the EU is bound by international law not to recognise illegal situations or be complicit in the commission of internationally wrongful acts, whereas individuals have no such obligations/responsibility since they are not subjects of international law», v. KASSOTI, SALUZZO, *The CJEU's Judgment*, cit., p. 758.

⁸⁹ Viene definito «new approach» quello che si manifesta principalmente attraverso gli accordi commerciali e documenti ad essi collegati, che non ammettono a godere dei benefici della cooperazione tra l'Unione e Israele gli attori economici basati nei territori occupati o che vi operano, né i brevetti e i prodotti provenienti da quelle aree; cfr. Orientamenti sull'ammissibilità delle entità israeliane e relative attività nei territori occupati da Israele da giugno 1967 alle sovvenzioni e agli strumenti finanziari dell'UE a partire dal 2014, in *GUUE* C 205 del 19 luglio 2013, p. 9 ss. Si veda G. HARPAZ, *The EU's New Approach To the Two-State Solution in the Israeli-Palestinian Conflict: A Paradigm Shift or PR Exercise?*, in *LJIL*, 2017, p. 603 ss., specialmente p. 616 ss.

fugace *obiter dictum*, che sfruttasse, recependola, la comunicazione sarebbe stato apprezzabile, ma non una disamina articolata della questione, che sarebbe apparsa fuori luogo. Nulla vieta, però, che i giudici degli Stati membri possano sollevare questioni pregiudiziali aventi ad oggetto questo aspetto, laddove sia determinante per dirimere il procedimento principale.

Un aspetto della sentenza è particolarmente e deve essere sottolineato. Il fatto che la Corte consideri la rispondenza al diritto internazionale della situazione territoriale di origine o provenienza di un alimento suscettibile di orientare le scelte in materia di consumi alimentari rappresenta l'elemento centrale della pronuncia qui in esame e costruisce un vero e proprio ponte tra due regimi, quello dell'occupazione e quello dei consumi alimentari, apparentemente impermeabili e indifferenti l'uno all'altro.

6. Conclusioni. Le reazioni alla pronuncia

Il fatto che l'avvocato generale si fosse già premurato di sottolineare che nulla all'interno delle sue conclusioni o della successiva sentenza della Corte dovesse essere interpretato «come espressione di un parere politico o morale in relazione a qualsiasi questione sollevata dal presente documento»⁹⁰ è eloquente in merito alla forte connotazione politica di questa vicenda. Come era prevedibile, infatti, la sentenza ha suscitato numerose reazioni, da un lato positive, come dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati dal 1967, che ha avuto parole di apprezzamento per l'argomentazione della Corte⁹¹; dall'altro, solo parzialmente positive, come quella dell'OLP⁹², che lamenta la reticenza della Corte a prevedere un divieto totale di accesso ai mercati internazionali per i prodotti provenienti dagli insediamenti israeliani; dall'altro ancora assai critiche, come quella del Ministro degli Esteri israeliano e quella del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, coerenti nel ritenere la pronuncia priva di fondamento e nell'accusare la Corte di Giustizia di promuovere la politica di boicottaggio contro Israele⁹³.

La caratterizzazione politica della questione dell'importazione dei prodotti provenienti dai territori occupati e dagli insediamenti non impedisce, però, di valutarla in termini *giuridici*, rispettivamente alla luce del diritto internazionale umanitario e del principio di autodeterminazione dei popoli. Ci si può, infatti, domandare se, importando beni provenienti dagli insediamenti, si consenta a Israele di perpetuare la violazione dell'art. 49 par. 6 IV CG, laddove, invece, la natura *erga omnes partes* di quest'ultima, che si ricava dall'art. 1 comune, impone a ciascuna delle Parti (tra le quali tutti gli Stati membri dell'Unione) di assicurarne il rispetto ad opera delle altre⁹⁴, questione che la dottrina risolve in senso negativo⁹⁵. Tenendo a

⁹⁰ Avv. Gen., *Psagot*, cit., punto 8.

⁹¹ *UN Expert Welcomes Ruling on Labelling of Israeli Settlement Products by European Court of Justice* – Press Release, 15 novembre 2019, <www.un.org>.

⁹² KASSOTI, SALUZZO, *The CJEU's Judgment*, cit., p. 757.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ ANNONI, SALERNO, *La tutela*, cit., p. 176. In questo senso anche il Commentario del CICR del 2018, che scorpora il contenuto dell'art. 1 in due obblighi diversi, uno negativo, non incoraggiare le Alte Parti contrenti a compiere delle violazioni delle convenzioni, né aiutarle o assisterle a farlo, e uno positivo, consistente nel fare tutto quanto in proprio potere per prevenire e far cessare simili violazioni, cfr. Comitato internazionale della Croce Rossa, Commentario 2018, Articolo 1, disponibile all'indirizzo <ihl.database.icrc.org>.

⁹⁵ R. KOLB, *Commentaires iconoclastes sur l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire selon l'article 1 commun des Conventions de Genève de 1949*, in *Revue belge de droit international*, 2013, p. 513 ss. e

mente la natura imperativa del principio di autodeterminazione dei popoli, ci si può altresì domandare se l'Unione debba evitare ogni forma di interazione, rapporti commerciali compresi, con Israele, al fine di non rafforzare il controllo di quest'ultimo sul territorio occupato e, conseguentemente, ritardare il processo di autodeterminazione del popolo palestinese⁹⁶. Una lettura attenta del parere della CIG sulla *Namibia*, infatti, dimostra che l'ambito di elezione degli obblighi di non riconoscimento e non assistenza è proprio quello commerciale⁹⁷. Rispetto a questo interrogativo, in dottrina si registra uno spettro di posizioni assai variegato, con estremi che sembrano intendere ogni forma di commercio con gli insediamenti come un implicito riconoscimento della liceità della situazione territoriale illecita, da un lato⁹⁸, e posizioni massimaliste che intendono ogni approccio critico della situazione come un boicottaggio ai danni di Israele, dall'altro⁹⁹. In mezzo si registrano posizioni più sfumate, che distinguono a seconda della natura dell'atto coinvolto e del suo contenuto¹⁰⁰ e, soprattutto, dell'entità e della certezza dell'eventuale beneficio per il popolo occupato derivante dallo sfruttamento delle sue risorse¹⁰¹. Queste risultano più convincenti.

Ad ogni modo, quale che sia la soluzione al problema dell'ammissibilità nel diritto internazionale dell'importazione dei beni provenienti da situazioni territoriali internazionalmente illecite, si ritiene che la giurisprudenza *Psagot* rappresenti uno sviluppo positivo nel senso di una maggiore attenzione alla compatibilità con il diritto internazionale di tali situazioni, ancorché solo attraverso la lente degli obblighi di informazione ai consumatori in materia alimentare. Sebbene le sentenze della Corte emesse su rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* non abbiano portata *generale*, e operino solo con riferimento al procedimento principale pendente dinanzi al giudice del rinvio¹⁰², è lecito supporre che l'interpretazione delle

J. CRAWFORD, *Opinion. Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territory*, 24 gennaio 2012, par. 34 ss., disponibile all'indirizzo www.tuc.org.uk/sites/default/files/tucfiles/LegalOpinionIsraeliSettlements.pdf; C. RYNGAERT, R. FRANSEN, *EU Extraterritorial obligations*, cit., p. 9 ss., specialmente p. 13.

⁹⁶ RYNGAERT, cit., *Indications*, cit., p. 796; KASSOTI, *Between*, cit., p. 156 ss.

⁹⁷ CIG, *Namibia*, cit., spec. par. 124. V. anche KASSOTI, *The Front Polisario*, cit., p. 354.

⁹⁸ F. DUBUISSON, *Obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres concernant les relations économiques avec les colonies israéliennes*, in *Revue belge de droit international*, 2013, p. 408 ss.; F. DUBUISSON, GH. POISSONNIER, *La politique de différenciation de l'Union européenne à l'égard des produits originaires des colonies israéliennes: Quels fondements en droit européen et international?*, in *Revue belge de droit international*, 2018, p. 11 ss., p. 38 ss.; T. MOERENHOUT, *The Obligation to Withhold from Trading in Order Not to Recognize and Assist Settlements and their Economic Activity in Occupied Territories*, in *JIHLS*, 2012, p. 344 ss., p. 359; Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Richard Falk*, 13 gennaio 2014, UN Doc. A/HRC/25/67, par. 46-47. RYNGAERT, FRANSEN, *EU Extraterritorial obligations*, cit., p. 15 ss. fanno considerazioni analoghe con riferimento alla situazione del Sahara occidentale.

⁹⁹ E. KONTOROVICH, *Economic Dealings with Occupied Territories*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015, p. 584 ss.

¹⁰⁰ CRAWFORD, *Opinion*, cit., p. 22.

¹⁰¹ Sugli obblighi delle Potenze occupanti in relazione alla gestione e allo sfruttamento delle risorse naturali del territorio occupato si veda M. PERTILE, *La relazione tra risorse naturali e conflitti armati nel diritto internazionale*, Padova, 2012, p. 171 ss.

¹⁰² Sugli effetti delle sentenze rese dalla Corte di Giustizia nell'ambito di un rinvio pregiudiziale interpretativo, si veda U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2018, VI ed., pp. 315-316.

norme del reg. 1169 fatta dalla giurisprudenza *Psagot* orienterà i giudici interni con riferimento alle altre situazioni di occupazione territoriale esistenti e agli alimenti da esse provenienti¹⁰³.

¹⁰³ In questo senso DUBUISSON, POISSONNIER, *Etiquetage*, cit., p. 2312 ss. che si interrogano circa le eventuali ripercussioni della giurisprudenza *Psagot* sulla situazione del Sahara occidentale. Nonostante la Corte di giustizia abbia chiarito nella pronuncia *Polisario* del 2016 che gli accordi commerciali con il Marocco non si applicano al territorio del Sahara occidentale nondimeno è stata conclusa un'intesa tra Unione e Marocco che estende l'applicazione dell'Accordo di Associazione al territorio del Sahara occidentale (Decisione (UE) 2019/217 del Consiglio del 28 gennaio 2019 sulla conclusione dell'accordo tramite scambio di lettere tra l'Unione e il Marocco sulla modifica dei protocolli 1 e 4 dell'accordo euromediterraneo che stabilisce un'associazione tra le Comunità europee da un lato e il Regno del Marocco dall'altro, in *GUUE*, L 34 del 6 febbraio 2019, p. 1 ss., sul quale si veda E. KASSOTI, *The Empire Strikes Back: the Council Decision Amending Protocols 1 and 4 to the EU-Morocco Association Agreement*, in *European Papers*, 2019, p. 1 ss.). Inoltre, si registrano casi in cui i prodotti dell'area vengono trattati come beni marocchini. Tale situazione è, infatti, dedotta in un procedimento penale pendente dinanzi al tribunale ordinario di Parigi contro la società Chancerelle, proprietaria del marchio Conserverie Connetable, che importa e tratta come marocchine delle sardine provenienti in realtà dalle acque del Sahara occidentale (si veda <www.wsrw.org/a111x4274>).