

SIDIBlog^{quaderni di}

il blog della Società italiana di Diritto internazionale
e di Diritto dell'Unione europea

Volume 10 • 2023

ISSN 2465-0927

Conflitti armati contemporanei: implicazioni e reazioni •
Politiche migratorie e nuovi strumenti giuridici: analisi e criticità •
Sviluppi in materia di immunità degli Stati
e dei funzionari internazionali • Evoluzioni e involuzioni
in materia di diritti umani • Tutela della persona nei rapporti tra privati •
Vecchie e nuove sfide per l'Unione europea •
Global South, diritto internazionale, diritto dell'Unione europea

editoriale scientifica

La prima (incoerente) reazione dell'UE alla crisi di Gaza del 2023

MAURO GATTI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le dichiarazioni *ultra vires* di Von der Leyen. – 3. La «revisione» del finanziamento alla Palestina. – 4. Conclusione.

ABSTRACT: Nei giorni immediatamente successivi all'attacco di Hamas del 7 ottobre 2023, e ai primi attacchi israeliani a Gaza, l'Unione europea si è espressa con diverse voci, trasmettendo messaggi contraddittori. L'incoerenza nell'azione dell'Unione è dipesa, in parte, dalla frammentazione del suo quadro costituzionale, che ha comportato l'intervento di una pluralità di attori. La principale causa di incoerenza dell'azione esterna, ad ogni modo, è stato il protagonismo – e l'estremismo – di alcuni membri della Commissione europea, segnatamente della sua Presidente.

PAROLE CHIAVE: Palestina – Unione europea – azione esterna – coerenza – rappresentanza esterna – cooperazione allo sviluppo.

1. Introduzione

Il problema della coerenza è un argomento classico del diritto delle relazioni esterne dell'UE. Da tempo, la dottrina ha mostrato come la coerenza dell'azione esterna sia messa in discussione dall'assetto costituzionale dell'Unione, il quale comporta una molteplicità di istituzioni, procedure e politiche – che coesistono con istituzioni, procedure e politiche degli stati membri¹.

Questo articolo analizza un caso in cui la coerenza dell'azione esterna dell'Unione è stata messa a dura prova: la prima risposta dell'Unione

* Professore associato di diritto dell'Unione europea, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna, m.gatti@unibo.it.

¹ Sull'argomento, v., *ex multis*, A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'UE e il principio della coerenza*, Napoli, 2009; I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE: recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2009.

all'attacco di Hamas del 7 ottobre 2023 e ai seguenti attacchi di Israele nei confronti della striscia di Gaza. Nell'articolo si mostra come, nei giorni immediatamente successivi al 7 ottobre 2023, l'Unione europea si sia espressa con diverse voci, trasmettendo messaggi contraddittori. Tanta è stata la confusione che gli Stati membri hanno ritenuto di dover pubblicare, il 15 ottobre 2023, un'estemporanea dichiarazione, che ha chiarito – una volta per tutte – la posizione dell'Unione². Sebbene la crisi di Gaza sia continuata ben oltre il 15 ottobre 2023 (e continui nel momento in cui si scrive), questo contributo non analizza, per ragioni di brevità, la successiva azione dell'Unione³.

L'analisi suggerisce che l'incoerenza nell'azione dell'Unione è sì dipesa, in parte, dalla frammentazione del quadro istituzionale, che ha comportato l'intervento di una pluralità di attori. La principale causa di incoerenza dell'azione esterna, però, è stato il protagonismo – e l'estremismo – di alcuni membri della Commissione europea, segnatamente della sua Presidente. In una prima sezione, si mostra come Von der Leyen, esorbitando dai poteri della Commissione, abbia fatto delle dichiarazioni di assoluto sostegno ad Israele, incoerenti con la posizione ufficiale dell'Unione. Di seguito, si rileva che diversi membri della Commissione, e l'istituzione nel suo complesso, hanno adottato approcci contraddittori alla sospensione degli aiuti alla Palestina. Se ne conclude che l'incoerenza nell'azione dell'Unione è dipesa, più che da ragioni giuridiche, dall'azione scomposta dell'autoproclamata «Commissione geopolitica».

2. Le dichiarazioni *ultra vires* di Von der Leyen

A partire dal 7 ottobre 2023, la Presidente della Commissione ha ripetutamente espresso sostegno ad Israele, con comunicati stampa e tweet, presentandosi sistematicamente come la voce dell'Unione: «The European Union stands with Israel»⁴; «Europe stands with Israel»⁵. Nelle sue dichia-

² Consiglio europeo, *Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo sulla situazione in Medio Oriente*, 15 ottobre 2023, www.consilium.europa.eu; *Remarks by President Charles Michel after the video conference of the members of the European Council*, 17 ottobre 2023, www.consilium.europa.eu.

³ Non sembra, comunque, che la coerenza dell'azione dell'Unione sia aumentata nei mesi seguenti all'ottobre 2023, v. A. MIGNOLLI, *L'Unione europea e la crisi di Gaza. Un equilibrio sempre più complesso*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, p. 261 ss.

⁴ U. VON DER LEYEN, tweet dell'8 ottobre 2023, www.x.com.

razioni, Von der Leyen non ha mai invitato Israele alla moderazione. Le sofferenze dei palestinesi, infatti, non sarebbero da imputarsi ad Israele, ma ad Hamas stesso: «Hamas alone is responsible for what is happening»⁶; «Hamas terror is also bringing immense suffering to the Palestinian people»⁷.

Tra il 7 e il 13 ottobre 2023, Von der Leyen non ha mai menzionato gli obblighi di diritto internazionale che vincolano Israele. La fiducia in questo Stato, del resto, era piena: «I know that how Israel responds will show that it is a democracy»⁸. Solo a partire dalla dichiarazione del 14 ottobre⁹, la Presidente della Commissione ha cominciato a citare *en passant* l'obbligo di rispettare il diritto internazionale umanitario (presumibilmente per via della crescente pressione esercitata dagli Stati membri, di cui si dirà sotto).

È opportuno segnalare che la Presidente della Commissione ha mantenuto ferma la sua posizione anche quando Israele ha iniziato l'assedio di Gaza, bloccando acqua, viveri, carburante ed elettricità destinati alla popolazione civile della Striscia, verosimilmente violando il diritto internazionale umanitario¹⁰. Né hanno smosso Von der Leyen le più di 2000 vittime dei primi attacchi israeliani (un terzo delle quali bambini)¹¹, il probabile uso da parte di Israele di fosforo bianco sui centri abitati¹², il tenta-

⁵ Commissione europea, *Statement by President von der Leyen on the occasion of the minute of silence held by the College in honour of the victims of the terrorist attacks in Israel, in presence of the ambassador of Israel to the EU*, 11 ottobre 2023, www.ec.europa.eu.

⁶ Commissione europea, *Statement by President von der Leyen with Israeli Prime Minister Netanyahu*, 13 ottobre 2023, www.ec.europa.eu.

⁷ *Extraordinary European Council: Press conference by Presidents Ursula von der Leyen and Charles Michel*, 17 ottobre, www.youtube.com.

⁸ Commissione europea, *Statement by President von der Leyen with Israeli Prime Minister Netanyahu*, 13 ottobre 2023, www.ec.europa.eu.

⁹ Commissione europea, *European Commission will immediately triple humanitarian assistance for Gaza to over 75 million euros*, 14 ottobre 2023, www.ec.europa.eu.

¹⁰ Si v., in particolare, art. 55 della Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra del 1949; v. anche M. LONGOBARDO, *Brevi riflessioni sull'uso della forza nella recente escalation del conflitto israelo-palestinese*, in *SIDIBlog*, 15 ottobre 2023.

¹¹ *October 14, 2023 Israel-Hamas war news*, in *CNN*, 15 ottobre 2023, www.edition.cnn.com.

¹² Human Rights Watch, *Israel: White Phosphorus Used in Gaza, Lebanon*, 12 ottobre 2023, www.hrw.org.

tivo di evacuazione forzata di 22 ospedali¹³, o l'ordine di evacuare 1 milione di persone dalla parte settentrionale di Gaza in 24 ore¹⁴.

Con le sue dichiarazioni, Von der Leyen si è arrogata dei poteri che non le sono attribuiti dai Trattati, in violazione del principio di equilibrio istituzionale (art. 13, par. 2, TUE). È vero che, in taluni casi, la ripartizione dei poteri in materia di azione esterna è complessa, segnatamente per quanto riguarda la relazione fra Alto rappresentante, Presidente della Commissione, e Presidente del Consiglio europeo, come dimostrato, per esempio, dal famigerato *Sofagate*¹⁵. Ciò nonostante, i Trattati danno alcune indicazioni univoche, che Von der Leyen ha ignorato.

In primis, alla Commissione non è attribuito alcun potere di rappresentanza in materia di PESC; la Commissione assicura sì «la rappresentanza esterna dell'Unione», ma «fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune» (art. 17, par. 1, TUE). In tale settore, il potere di rappresentanza esterna è esercitato dall'Alto rappresentante e dal Presidente del Consiglio europeo (artt. 15, par. 6 e 27, par. 2, TUE). Presentandosi come la rappresentante dell'Unione rispetto ad una questione di politica estera, Von der Leyen ha ecceduto i poteri della propria istituzione.

In secundis, i Trattati chiariscono che la Commissione non può definire la posizione esterna dell'Unione. Ai sensi dell'art. 16 TUE, è il Consiglio che «esercita funzioni di definizione delle politiche»; in particolare, il Consiglio Affari esteri «elabora l'azione esterna dell'Unione», secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo¹⁶. In materia di PESC, in particolare, la definizione della posizione dell'Unione è riservata al Consiglio e al Consiglio europeo, i quali decidono generalmente all'unanimità (v., ad es., art. 26 TUE). Presentando le proprie opinioni personali come la posizione dell'Unione, Von der Leyen ha violato le prerogative di Consiglio e Consiglio europeo. Dato che queste istituzioni, in ambito PESC, decidono all'unanimità dei componenti, cioè degli Stati membri, discostarsi dalla

¹³ Organizzazione mondiale della sanità, *Evacuation orders by Israel to hospitals in northern Gaza are a death sentence for the sick and injured*, 14 ottobre 2023, www.emro.who.int.

¹⁴ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Israel must rescind evacuation order for northern Gaza and comply with international law: UN expert*, 13 ottobre 2023, www.ohchr.org.

¹⁵ Sul quale si rinvia a P. DE PASQUALE, *Quel pasticciaccio brutto del sofà di Ankara*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, p. 5 ss.

¹⁶ Si v., in tal senso, CGUE, sentenza del 28 luglio 2016, C-660/13, *Consiglio c. Commissione (Memorandum svizzero)*, punto 36.

posizione dell'Unione ha significato, di fatto, ignorare «the line member states agreed»¹⁷.

Non è la prima volta che un Presidente della Commissione si occupa di politica estera. Von der Leyen, in particolare, si è dimostrata molto attiva rispetto alla guerra in Ucraina. Ad esempio, ad ottobre 2022 ha dichiarato: «Cutting off men, women, children of water, electricity and heating with winter coming – these are acts of pure terror»¹⁸ (quando tali azioni sono compiute dalla Russia, beninteso). Questo tipo di dichiarazioni, in passato, sono state generalmente riprodotte di posizioni già espresse dal Consiglio e non sono state, dunque, particolarmente contestate. Le dichiarazioni di Von der Leyen sulla crisi di Gaza costituiscono invece una novità, poiché la Presidente della Commissione si è espressamente pronunciata a nome dell'Unione, veicolando un messaggio diverso dalla posizione ufficiale dell'Unione, stabilita (all'unanimità) dal Consiglio.

L'Unione ha invero adottato una posizione ufficiale sugli attacchi di Hamas già il 7 ottobre 2023. In tale data, l'Alto rappresentante per gli affari esteri, Josep Borrell, rilasciava una succinta dichiarazione (presumibilmente approvata dal Consiglio), con cui esprimeva sì solidarietà a Israele, ma ricordava anche che esso ha «il diritto di difendersi *in linea con il diritto internazionale*»¹⁹. In altri termini, l'Unione sosteneva Israele, ma *non in modo assoluto e incondizionato*, coerentemente con la posizione che aveva adottato in passato²⁰ e diversamente dalla linea adottata dalla Presidente della Commissione.

L'atteggiamento di Von der Leyen ha irritato alcuni Stati membri. Ad esempio, il Presidente della Repubblica irlandese ha dichiarato che la Presidente della Commissione «[was] not speaking for Ireland»²¹. Alcuni Stati membri sarebbero stati particolarmente «unhappy that von der Leyen (...) had not relayed their calls for Israel to respect international law in Ga-

¹⁷ Cit. di un anonimo diplomatico, riportata da E. WAX, J. BARIGAZZI, *Von der Leyen accused of 'unacceptable bias' toward Israel*, in *Politico*, 14 ottobre 2023.

¹⁸ U. VON DER LEYEN, tweet del 19 ottobre 2022, www.x.com.

¹⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione dell'alto rappresentante, a nome dell'Unione europea, sugli attacchi contro Israele*, 7 ottobre 2023, www.consilium.europa.eu, corsivo aggiunto; v. anche Consiglio dell'Unione europea, *Videoconferenza informale dei ministri degli Affari esteri*, 10 ottobre 2023, www.consilium.europa.eu.

²⁰ Si v., ad es., dichiarazione dell'Alto Rappresentante del 15 maggio 2021, www.eeas.europa.eu.

²¹ C. SAVAGE, *Von der Leyen does 'not speak for Ireland' on Israel-Hamas conflict*, in *Independent*, 16 ottobre 2023.

za»²². Il contrasto tra la posizione dell'Unione e quella (personale) di Von der Leyen è divenuto talmente evidente che l'Alto rappresentante l'ha pubblicamente sconsigliata, ricordando che: «the position of the European Union on foreign policy is being determined by the European Union Council»²³.

Per rimediare a questo caos – e forse per distanziarsi dalle azioni di Israele – gli Stati membri hanno rilasciato, il 15 ottobre 2023, una dichiarazione dei «membri del Consiglio europeo»²⁴, che ribadisce ed espande la posizione precedentemente espressa da Borrell²⁵. La dichiarazione enfatizza alcune questioni, significativamente omesse dalla Presidente della Commissione, come l'importanza di garantire «la protezione di tutti i civili in linea con il diritto internazionale umanitario» e, più in generale, la necessità di una «soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati». È forse indicativo dell'irritazione degli Stati membri il fatto che essi hanno voluto pubblicare questa dichiarazione ancor prima che il Consiglio europeo si riunisse per discutere della questione, il 17 ottobre²⁶.

Va detto che il Consiglio europeo non ha accusato apertamente Israele di violare il diritto internazionale umanitario e non lo hanno fatto nemmeno le precedenti prese di posizione dell'Unione²⁷. Ciò, del resto, non stupisce, essendo abituale per l'Unione stigmatizzare la condotta dei gruppi palestinesi ed evitare di criticare espressamente gli abusi compiuti dalle autorità israeliane²⁸. Ad ogni modo, il richiamo al diritto internazio-

²² N. VINOCUR, B. MOENS, J. BARIGAZZI, S. LYNCH, *EU capitals fume at 'Queen' von der Leyen*, in *Politico*, 17 ottobre 2023.

²³ Servizio europeo per l'azione esterna, *China: Press remarks by High Representative Josep Borrell after concluding his visit to the country*, 15 ottobre 2023, www.eeas.europa.eu.

²⁴ La formula è (forse volutamente) ambigua, ma parrebbe indicare che la dichiarazione sia stata adottata dagli Stati membri, in quanto soggetti di diritto internazionale, attraverso i propri rappresentanti riuniti in sede di Consiglio europeo; sul punto, cfr. Tribunale, ordinanza del 28 febbraio 2017, T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, punto 57.

²⁵ Consiglio europeo, *Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo sulla situazione in Medio Oriente*, 15 ottobre 2023, www.consilium.europa.eu.

²⁶ In tale riunione, il Consiglio europeo ha, peraltro, ribadito la posizione espressa nella dichiarazione precedente, v. *Extraordinary European Council: Press conference by Presidents Ursula von der Leyen & Charles Michel*, 17 ottobre 2023, www.youtube.com.

²⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Dichiarazione dell'Alto rappresentante, a nome dell'Unione europea, sugli attacchi contro Israele*, 7 ottobre 2023, www.consilium.europa.eu; *Videoconferenza informale dei ministri degli Affari esteri*, 10 ottobre 2023, www.consilium.europa.eu.

²⁸ Sul punto, mi permetto di rinviare a M. GATTI, *The EU's Statements about the Israel-Palestine «11-Days Crisis»: On the Side of the Oppressor*, in *Quaderni di Sidiblog*, 2021, p. 117 ss.

nale umanitario nel testo della dichiarazione del 15 ottobre 2023 è un chiaro, seppure implicito, monito ad Israele – assente, invece, dalle dichiarazioni di Von der Leyen.

3. La «revisione» del finanziamento alla Palestina

Oltre ad avere invaso apertamente il campo della PESC con le dichiarazioni di Von der Leyen, la Commissione – o, almeno, alcuni suoi membri – sembrano aver inteso influenzare indirettamente la politica estera dell'Unione anche sul piano della *policy*, sfruttando (abusivamente) la leva della cooperazione allo sviluppo.

Il 9 ottobre 2023, diversi commissari hanno rilasciato dichiarazioni – confliggenti – rispetto ad una possibile sospensione degli aiuti alla Palestina. Oliver Varhelyi, Commissario europeo per il Vicinato, ha annunciato: «The scale of terror and brutality against Israel and its people is a turning point. (...) As the biggest donor of the Palestinians, the European Commission is putting its full development portfolio under review. (...) All payments immediately suspended»²⁹. Di lì a poche ore, il Commissario per gli aiuti umanitari, Janez Lenarčič, ha precisato che, diversamente dagli aiuti allo sviluppo, l'aiuto umanitario ai palestinesi «will continue as long as needed» (successivamente tale aiuto è stato, in effetti, triplicato)³⁰. L'Alto rappresentante/Vicepresidente della Commissione ha poi contraddetto direttamente Varhelyi, affermando che l'Unione *non* avrebbe sospeso nessun pagamento a favore dei Palestinesi: «punishing all the Palestinian people» danneggerebbe gli interessi dell'Unione nella regione e fomenterebbe il terrorismo³¹.

Nel mentre, con un comunicato stampa, la Commissione aveva adottato una posizione ancora diversa³². Da un lato, essa aveva confermato di non voler bloccare gli aiuti umanitari (come Lenarčič) ed aveva escluso la sospensione immediata dei pagamenti degli aiuti allo sviluppo a favore delle autorità palestinesi (come Borrell). D'altro canto, però, aveva motivato tale esclusione con ragioni prettamente tecniche: «dal momento che non erano previsti pagamenti, non vi sarà alcuna sospensione degli stes-

²⁹ O. VARHELYI, tweet del 9 ottobre 2023, www.x.com, corsivo aggiunto.

³⁰ J. LENARČIČ, tweet del 9 ottobre 2023, www.x.com.

³¹ J. BORRELL, tweet del 9 ottobre 2023, www.x.com.

³² Commissione europea, *La Commissione europea annuncia un riesame urgente dell'assistenza finanziaria alla Palestina*, 9 ottobre 2023, www.ec.europa.eu.

si»³³. Per di più, la Commissione aveva annunciato che una «revisione» degli aiuti allo sviluppo per la Palestina avrebbe comunque avuto luogo³⁴, suggerendo così, almeno implicitamente, la possibilità di una sospensione futura di tali aiuti (già prospettata da Varhelyi).

È opportuno chiedersi di quale margine di discrezionalità goda la Commissione nella «revisione» degli aiuti ad uno Stato terzo e, in particolare, se essa possa autonomamente decidere di *sospendere* tali aiuti. Secondo lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale³⁵, la Commissione può modificare i «programmi indicativi pluriennali», con i quali sono stanziati i fondi per gli stati partner, attraverso un atto di esecuzione³⁶. Tale atto è però soggetto al controllo degli Stati membri, attraverso una «procedura di esame», nell'ambito della c.d. «comitologia»³⁷. Ciò significa, in sostanza, che una maggioranza di Stati membri può, in ogni caso, opporsi alla modifica, da parte della Commissione, dei suddetti «programmi indicativi pluriennali» – e quindi all'eventuale sospensione degli aiuti ad uno Stato terzo, come la Palestina³⁸. La Commissione avrebbe potuto cercare di aggirare questo ostacolo utilizzando una procedura d'urgenza, che permette l'adozione di atti di esecuzione «immediatamente applicabil[i]»³⁹. Tali atti devono, però, essere comunque sottoposti all'attenzione dei rappresentanti degli Stati membri entro 14 giorni; in caso di opposizione di una maggioranza di Stati membri, l'atto di esecuzione deve essere abrogato⁴⁰.

Atteso che, come rilevato da Borrell, «the overwhelming majority of [foreign affairs] ministers expressed themselves against the suspension of

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale.

³⁶ *Ivi*, art. 16.

³⁷ Regolamento (UE) 182/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, art. 5.

³⁸ In tal senso, v. J. ÖBERG, *After the Hamas Attack, Will the EU Suspend Aid to Palestine? A Legal and Political Analysis*, in *Brexit institute News*, 2023.

³⁹ Regolamento (UE) 2021/947, cit., art. 16, par. 5.

⁴⁰ Regolamento (UE) 182/2011, cit., art. 8.

the payments of EU funds»⁴¹, era scontato che la Commissione non potesse sospendere completamente gli aiuti alla Palestina. E, infatti, la «revisione» operata dalla Commissione ha portato, a novembre 2023, alla sospensione di *due* soli progetti⁴². *Parturient montes, nascetur ridiculus mus*.

Non è però scontato che, in futuro, vi sia una maggioranza di Stati membri opposta ad un uso spregiudicato dei fondi per lo sviluppo, come quello prospettato da Varhelyi (e in parte legittimato dalla Commissione, con la «revisione» dei fondi per la Palestina). È dunque opportuno chiedersi se il diritto costituzionale dell'UE avrebbe consentito una sospensione degli aiuti alla Palestina (e se consentirebbe simili sospensioni in futuro). A mio avviso, una tale sospensione avrebbe comportato una violazione del principio di proporzionalità (art. 5, par. 4, TUE). Secondo tale principio, gli atti delle istituzioni dell'Unione devono essere «*idonei* a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi»⁴³. Ad ottobre 2023, la Commissione aveva motivato l'eventuale sospensione degli aiuti alla Palestina con l'obiettivo «di garantire che nessun finanziamento dell'UE consenta indirettamente a alcuna organizzazione terroristica di perpetrare attacchi contro Israele»⁴⁴. Però, come confermato dalla Presidente della Commissione: «EU funding has never (...) go[ne] to Hamas or any terrorist entity»⁴⁵. Del resto, sarebbe curioso se la Commissione si fosse resa conto *proprio ad ottobre 2023* di avere, per anni, finanziato Hamas. Si può dunque supporre che sospendere gli aiuti alla Palestina non fosse necessario e, quindi, *idoneo* a ridurre il rischio di finanziamento del terrorismo.

Il reale obiettivo perseguito dalla «revisione» dell'assistenza alla Palestina, in effetti, era un altro: contribuire alla 'punizione collettiva' dei palestinesi messa in atto da Israele, in seguito agli attentati di Hamas. Non pa-

⁴¹ Servizio europeo per l'azione esterna, *Oman: EU - GCC Joint Council and informal EU Foreign Affairs Council focus on the latest developments in the Middle East*, 12 ottobre 2023, www.eeas.europa.eu.

⁴² Commissione europea, *La Commissione conclude il riesame dell'assistenza dell'UE alla Palestina*, 21 novembre 2023, www.ec.europa.eu. Tali progetti erano svolti in cooperazione con organizzazioni della società civile, accusate di incitamento all'odio, v. *ibidem*.

⁴³ CGUE, sentenza del 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, punto 37, corsivo aggiunto.

⁴⁴ Commissione europea, *La Commissione europea annuncia un riesame urgente dell'assistenza finanziaria alla Palestina*, 9 ottobre 2023, www.ec.europa.eu.

⁴⁵ Commissione europea, *Statement by President von der Leyen on the occasion of the minute of silence held by the College in honour of the victims of the terrorist attacks in Israel, in presence of the ambassador of Israel to the EU*, 11 ottobre 2023, www.ec.europa.eu.

re però possibile utilizzare la cooperazione allo sviluppo per perseguire tali finalità, le quali rientrano nella politica estera, e sono tipiche della PESC⁴⁶. Ai sensi dell'art. 40 TUE, l'applicazione delle misure PESC non può essere pregiudicata da atti adottati nell'ambito di altre politiche, quale la cooperazione allo sviluppo. È vero che gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo sono ampi⁴⁷ e che essa persegue anche gli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione (art. 21 TUE), come quello di «rafforzare la sicurezza internazionale»⁴⁸. Ed è altresì vero che, in un atto che «persegua» principalmente obiettivi connessi (...) alla cooperazione allo sviluppo, la componente principale, relativa alla cooperazione, può assorbire gli elementi accessori relativi alla PESC⁴⁹. Va però rilevato che un'eventuale sospensione degli aiuti alla Palestina, motivata dagli attentati di Hamas, avrebbe perseguito *esclusivamente* – e non accessoriamente – obiettivi politici, cioè connessi alla PESC⁵⁰. Come rilevato dalla Corte in *ECOWAS*, non rientra nell'ambito della cooperazione allo sviluppo un atto che «abbia la finalità primaria di attuare la PESC»⁵¹. Del resto, perché un atto rientri nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, bisogna pur sempre che esso «contribuisca al perseguimento degli obiettivi di sviluppo economico e sociale di quest'ultima»⁵². E una sospensione degli aiuti ad un Paese in via di sviluppo, finalizzata ad imporre una punizione collettiva per degli atti di un gruppo terroristico, sarebbe difficilmente riconducibile allo sviluppo economico e sociale.

⁴⁶ Si può anche dubitare della compatibilità di una tale 'punizione collettiva' coi valori e gli obiettivi dell'Unione, v. artt. 2, 3, par. 5, e 21 TUE.

⁴⁷ *Inter alia*, CGUE, sentenza del 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, punto 37.

⁴⁸ CGUE, sentenza del 2 settembre 2021, C-180/20, *Commissione/ Consiglio (Accordo con l'Armenia)*, punto 49.

⁴⁹ *Ivi*, punto 53; CGUE, sentenza del 4 settembre 2018, C-244/17, *Commissione/ Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, punto 46.

⁵⁰ È vero che la PESC non ha obiettivi suoi propri, ma persegue generalmente gli obiettivi dell'azione esterna; si può però sostenere che un atto che *non* persegua obiettivi settoriali (ad es., l'eradicazione della povertà) non può che perseguire finalità prettamente politiche, cioè finalità PESC. Del resto, come mostrato sopra, l'atto con cui si sarebbero eventualmente sospesi gli aiuti alla Palestina sarebbe stato difficilmente qualificabile come connesso alla cooperazione allo sviluppo e quindi, di necessità, si sarebbe dovuto qualificare come atto PESC.

⁵¹ CGUE, sentenza del 20 maggio 2008, C-91/05, *ECOWAS*, punto 72; v. anche CGUE, sentenza del 14 giugno 2016, C-263/14, *Parlamento c. Consiglio (Tanzania)*, punti 48-55.

⁵² CGUE, *ECOWAS*, cit., punto 67.

4. Conclusione

La Commissione europea è da sempre intenzionata a giocare un ruolo in politica estera. La Commissione Von der Leyen, autodefinitasi «Commissione geopolitica»⁵³ ha enfatizzato questa tendenza. Nella risposta alla crisi in Israele e Palestina, la Presidente della Commissione ha forse calcolato eccessivamente la mano, esorbitando manifestamente dai propri poteri e mettendo in discussione la posizione concordata dagli Stati membri in ambito PESC.

Non ha aiutato Von der Leyen l'aver sposato una posizione estrema, di incondizionato sostegno a Israele, che ha esacerbato le divisioni nell'Unione, esposto l'Unione alle critiche di osservatori esterni⁵⁴ e allontanato la Presidente della Commissione dalle cancellerie europee più prossime alla Palestina⁵⁵. L'attivismo di Von der Leyen (e Varhelyi), e l'incoerenza da essi generata, hanno spinto gli Stati membri, che pur avevano lasciato un certo margine di azione alla Commissione, a 'tirare le redini' con la dichiarazione del 15 ottobre 2023.

Resta da vedere se questi eventi avranno conseguenze a lungo termine sulla coerenza dell'azione esterna, l'equilibrio istituzionale e la credibilità della Commissione come attore di politica estera. Lo scomposto attivismo della «Commissione geopolitica» non lascia ben sperare.

⁵³ Sul punto, v., ad es., P. HAROCHE, A 'Geopolitical Commission': Supranationalism Meets Global Power Competition, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, p. 970 ss.

⁵⁴ Si v., ad es., E. WAX, J. BARIGAZZI, Von der Leyen accused of 'unacceptable bias' toward Israel, in *Politico*, 14 ottobre 2023; E. GJEVORI, Israel-Palestine war: UN rapporteur slams EU 'double standard' on Palestine, Ukraine, in *Middle East Eye*, 12 ottobre 2023.

⁵⁵ N. O'LEARY, As von der Leyen visits Israel, is the European Commission overstretching its powers?, in *The Irish Times*, 13 ottobre 2023.