



ALESSANDRA MIGNOLLI\*

### L'UNIONE EUROPEA E LA CRISI DI GAZA. UN EQUILIBRISMO SEMPRE PIÙ COMPLESSO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Considerazioni preliminari sull'assetto istituzionale dell'Unione in materia di politica estera. – 3. Analisi delle principali prese di posizione degli attori istituzionali dell'Unione riguardo alla crisi di Israele/Gaza e loro evoluzione. – 4. L'intensificazione degli aiuti umanitari e la questione della revisione della cooperazione allo sviluppo. Il caso UNRWA. – 5. I punti politici e le priorità dell'impegno dell'Unione riguardo alla situazione mediorientale. La sicurezza della navigazione nel Mar Rosso e l'Operazione Aspides. – 6. Il problema dell'antisemitismo e dell'odio antislamico in Europa e la Comunicazione del 6 dicembre 2023.- 7. Osservazioni a chiusura.

#### 1. *Premessa.*

Nelle pagine che seguono, ci si propone di analizzare l'evoluzione delle prese di posizione delle istituzioni dell'Unione europea all'indomani del brutale attacco sferrato dai terroristi di Hamas contro lo Stato di Israele il 7 ottobre 2023 e dell'avvio della reazione militare da parte israeliana che ha provocato una drammatica crisi umanitaria nella Striscia di Gaza e altresì l'intensificarsi delle violenze in Cisgiordania. Si tratta, come è evidente, di un conflitto in costante evoluzione, che al momento in cui si scrive non appare ancora avviato a conclusione, né con un cessate il fuoco<sup>1</sup>, né con l'avvio di un processo di pacificazione della regione; quest'ultimo, anzi, appare sempre più difficile con l'aggravarsi della situazione e il possibile estendersi del conflitto. Pertanto, l'analisi che segue mira esclusivamente a verificare come l'Unione si sia posta e come abbia reagito di fronte a questa grave crisi che si svolge ai suoi confini meridionali, e che coinvolge due partner della sua politica di vicinato, Israele e Palestina, ai quali essa è legata da rapporti di cooperazione pluridecennali. L'obiettivo del lavoro è una verifica, si potrebbe dire sul campo, del funzionamento dei meccanismi decisionali in materia di politica estera e del ruolo delle figure istituzionali preposte alla rappresentanza esterna dell'Unione. Come data di partenza ci si riferirà al 7 ottobre 2023, pur nella consapevolezza che la questione israelo-palestinese non nasce quel giorno, ma ha alle spalle una lunga storia di conflitti, tentativi di pacificazione, violenze e violazioni del diritto

---

\* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "La Sapienza".

<sup>1</sup> Si segnala l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di una risoluzione in cui si chiede un cessate il fuoco durante il mese sacro islamico del Ramadan, che possa condurre a un cessate il fuoco durevole e sostenibile, e il rilascio degli ostaggi (S/RES/2728 (2024) of 25 March 2024).

internazionale<sup>2</sup>. Come data di cesura conclusiva si è scelto il Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, importante per l'ampiezza del dibattito tra gli Stati membri e per la definizione, finalmente dopo che le ultime due riunioni avevano registrato la mancanza di accordo su conclusioni condivise sul tema, di una posizione comune dell'Unione sulla crisi in corso.

Si tratta di descrivere più di cinque mesi di difficoltà, di imbarazzi, di indecisione e di divisione, durante i quali istituzioni e Stati membri si sono sforzati di trovare un equilibrio tra sostegno e solidarietà nei confronti di Israele e sconcerto e preoccupazione di fronte all'aggravarsi progressivo e inesorabile della crisi umanitaria a Gaza e di fronte all'accumularsi di vittime civili.

Per illustrare, anche graficamente, la divisione che caratterizza l'Unione europea e i suoi Stati membri in questa delicata questione, si può partire da un simbolo, l'asterisco (\*). Esso (o a volte un numero di nota) si trova in tutti i documenti ufficiali dell'Unione europea che menzionano la "Palestina". L'asterisco richiama una precisazione a piè di pagina in caratteri piccoli che recita più o meno così: «tale designazione [Palestina, appunto] non deve essere interpretata come riconoscimento di uno Stato di Palestina e non pregiudica le posizioni individuali degli Stati membri su questa questione»<sup>3</sup>. Già questo apparentemente poco significativo particolare mostra la differente posizione politica degli Stati membri riguardo al conflitto tra Israele e Palestina e, di conseguenza, la difficoltà dell'Unione di trovare una postura unitaria e determinata in risposta agli eventi del 7 ottobre e dei mesi successivi. Tale profonda differenza di vedute si riflette anche sulle dichiarazioni dei rappresentanti delle istituzioni: anche le Conclusioni del 21 marzo, che pure finalmente definiscono una posizione politica unitaria, appaiono, come si preciserà meglio nel prosieguo della trattazione, frutto di un difficile compromesso, reticenti e ambigue. L'Unione si è infatti trovata in bilico tra l'amicizia che tradizionalmente e storicamente la lega allo Stato di Israele e il sostegno e l'assistenza, soprattutto in termini di aiuto umanitario, che essa ha, altrettanto tradizionalmente, fornito alla Palestina. Lo stesso supporto alla soluzione politica basata su due Stati per i due popoli, su cui si basa la politica dell'Unione almeno dalla Dichiarazione di Venezia del 1980<sup>4</sup>, rischia di incagliarsi su un percorso negoziale sempre più impervio.

Colpisce, in questo quadro, che, a differenza di quanto avvenuto all'indomani dell'aggressione russa all'Ucraina, l'Unione non abbia preso alcuna misura di risposta nei giorni, settimane e mesi successivi all'attacco di Hamas a Israele del 7 ottobre e la violenta rappresaglia israeliana che vi ha fatto seguito. Le uniche misure normative concrete adottate dalle istituzioni dell'Unione, oltre a quelle relative agli aiuti umanitari di cui si dirà, sono misure restrittive individuali nei confronti di persone fisiche ed entità affiliate a Hamas e alla Jihad islamica palestinese e ritenute responsabili della pianificazione, esecuzione e finanziamento di atti terroristici nei confronti di Israele. Tali misure sono state adottate a due riprese, il 16 e il 19 gennaio 2024 dal Consiglio<sup>5</sup>. È bene precisare che l'ala terroristica di

<sup>2</sup> Per una ricostruzione storica del lungo conflitto arabo-israeliano, si può fare riferimento a B. MORRIS, *Vittime. Storia del conflitto arabo-sionista*, Milano, 2001; A. SCHLAIM, *Il muro di ferro. Israele e il mondo arabo*, Bologna, 2003.

<sup>3</sup> "This designation shall not be construed as recognition of a State of Palestine and is without prejudice to the individual positions of the Member States on this issue". In questo senso, dunque, la Palestina è vista in sostanza come niente più che un'espressione geografica.

<sup>4</sup> Venice Declaration, 12 June 1980, disponibile online [https://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice\\_declaration\\_1980\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf). Per un'analisi si veda D. ALLEN, M. SMITH, *Europe, the United States and the Middle East: A Case Study in Comparative Policy Making*, in *Journal of Common Market Studies*, 1983, pp. 125-146.

<sup>5</sup> Decisione (PESC) 2024/332 del Consiglio del 16 gennaio 2024 che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applica la posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche

Hamas e la Jihad islamica palestinese sono incluse nell'elenco UE di gruppi ed entità coinvolti in atti di terrorismo fin dal 2001<sup>6</sup>. La decisione del 16 gennaio si limita ad aggiornare la lista delle persone ed entità sanzionate nel quadro dell'ampio regime sanzionatorio tematico "terrorismo", includendovi i principali leader di Hamas, mentre la decisione del 19 gennaio ha la peculiarità di dare vita a un regime sanzionatorio specifico per combattere soprattutto il finanziamento di Hamas e della Jihad islamica, includendo anche misure volte a mitigare le sanzioni da applicare, prevee attente verifiche sulla destinazione degli aiuti, per permettere la forniture degli aiuti umanitari<sup>7</sup>. Solo il 18 marzo 2024, inoltre, il Consiglio Affari esteri ha raggiunto un accordo politico preliminare (confermato dal Consiglio europeo del 21-22 marzo) sull'adozione di misure restrittive (restrizioni di viaggio e congelamento di fondi) nei confronti di alcuni coloni israeliani resisi responsabili di azioni violente nei confronti dei palestinesi in Cisgiordania, ma nessuna misura è stata formalmente adottata al momento in cui si scrive.

Di fronte all'evolversi degli eventi in Medio Oriente, l'Unione, come si vedrà, appare essere uno spettatore impotente, diviso e cacofonico, un'impressione che si amplifica se si compara, sia pur sommariamente, il suo atteggiamento in questa crisi con quello assunto di fronte alla guerra tra Russia e Ucraina, appena entrata nel terzo anno. Di fronte all'aggressione russa, la reazione dell'Unione è stata fin da subito compatta nella condanna dell'attacco russo del 24 febbraio 2022, nell'immediata adozione di misure volte a contrastare tale attacco con sanzioni, finanziamento dell'invio di armamenti letali all'Ucraina, assistenza umanitaria e militare, accoglienza dei rifugiati, indagini sui crimini commessi dalla Russia, sostegno alla Corte penale internazionale (CPI) nell'emissione di mandati di cattura, proposta di creazione di tribunali speciali per perseguire il crimine di aggressione. Insomma, un raro esempio di Unione europea che affronta compattamente una grave crisi internazionale, pur con il limite, deplorabile ad avviso di chi scrive, di non essersi mai impegnata attivamente in negoziati e in un processo di ricerca di una soluzione pacifica del conflitto, come la sua responsabilità di principale attore a livello europeo, votata per vocazione al mantenimento della pace in Europa<sup>8</sup>, avrebbe richiesto<sup>9</sup>.

Poi, il 7 ottobre 2023, scoppia la crisi israelo-palestinese, una crisi, come sappiamo, di lunga data, riesplora violentemente proprio quel fatidico giorno. Anche qui, all'inizio, la scelta di posizione è facile, e l'analisi di quanto accaduto è (apparentemente) semplice: uno Stato

---

per la lotta al terrorismo, e che abroga la decisione (PESC) 2023/1514, in *GUUE* L 2024/332 del 16 gennaio 2024; decisione (PESC) 2024/385 del Consiglio del 19 gennaio 2024 che istituisce misure restrittive nei confronti dei soggetti che sostengono, facilitano o permettono la commissione di atti di violenza da parte di Hamas e della Jihad islamica palestinese, in *GUUE* L 2024/385 del 19 gennaio 2024.

<sup>6</sup> L'allegato della posizione comune 2001/931/PESC include l'ala terroristica di Hamas nella lista delle entità considerate organizzazioni terroristiche; la posizione comune 2003/651/PESC, che ha aggiornato l'allegato della posizione comune 2001/931/PESC, ha sostituito Hamas-Izz al-Din al-Qassem (ala terroristica di Hamas) con Hamas (incluso Hamas-Izz al-Din al-Qassem) («Hamas») nell'elenco dei gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici.

<sup>7</sup> La decisione del 19 gennaio segue la decisione dell'Unione di non interrompere il flusso di aiuti umanitari verso la Palestina, che come si vedrà era stato messo in discussione all'indomani dei fatti del 7 ottobre e dell'accusa mossa ad alcuni dipendenti dell'UNRWA di aver partecipato agli attentati del 7 ottobre.

<sup>8</sup> Non dimentichiamo che l'Unione ha ricevuto, nel 2012, il Premio Nobel per la Pace, perché essa «for over six decades contributed to the advancement of peace and reconciliation, democracy and human rights in Europe».

<sup>9</sup> Si vedano, non specificamente sul ruolo dell'UE, ma più in generale sugli strumenti che il diritto internazionale mette a disposizione per risolvere pacificamente una controversia come quella tra Russia e Ucraina, le considerazioni di U. VILLANI, *Possibili vie di pace per la guerra in Ucraina*, in *La Comunità internazionale*, 2023, p. 399 ss.

amico e democratico – Israele – è stato brutalmente attaccato da uno spietato gruppo terrorista – Hamas – che ha sterminato più di mille civili e catturato centinaia di ostaggi, anch'essi in prevalenza civili, inclusi donne, bambini e anziani. La solidarietà nei confronti del popolo e del governo di Israele è, giustamente e doverosamente, immediata e incondizionata. Si attendeva una reazione israeliana, ovviamente, in nome del diritto alla legittima difesa di fronte a un attacco armato, e naturalmente tutti si sono affrettati a legittimarla, anche se il Segretario generale delle NU, António Guterres, avvertiva fin dal primo giorno che quanto accaduto, orrendo, da condannare con forza e convinzione, «did not happen in a vacuum», ma rappresenta l'ingiustificabile e aberrante effetto di decenni di oppressione e illegale occupazione e colonizzazione da parte di Israele nei territori palestinesi.

Nelle settimane successive, però, la reazione delle forze armate israeliane comincia a prendere una piega diversa. Uccisioni indiscriminate di civili, bombardamenti e distruzione di strutture civili – case, scuole, ospedali, luoghi di culto –, blocco dell'accesso degli aiuti umanitari e di generi di prima necessità come acqua, cibo, carburante, medicinali, alla popolazione civile, maltrattamenti e forse tortura di prigionieri, fino all'accusa di genocidio ai sensi della Convenzione del 1948 sul crimine di genocidio, portata dal Sud Africa davanti alla Corte internazionale di giustizia (CIG) contro lo Stato di Israele, cambiavano completamente lo scenario di “legittima difesa” con cui l'operazione di reazione israeliana era stata inizialmente descritta all'opinione pubblica. L'accusa di commettere genocidio contro la popolazione palestinese, la cui gravità non sfugge, non è stata peraltro respinta dalla Corte, la quale, nell'ordinanza preliminare del 26 gennaio 2024<sup>10</sup>, pur non accogliendo la richiesta di imporre un cessate il fuoco immediato, ha stabilito che, *prima facie*, alcuni dei diritti per i quali il Sud Africa invoca protezione sono plausibili, in particolare il diritto della popolazione palestinese ad essere protetta da atti di genocidio e comportamenti collegati, ai sensi della Convenzione sul genocidio, e pertanto ha ordinato misure provvisorie. Di fronte a questi sviluppi, la situazione, per l'Unione europea e i suoi Stati membri diventa scomoda, per non dire scabrosa: non c'è più la (apparentemente) chiara separazione tra bianco e nero – democrazie e autarchie, aggressore e aggredito – che aveva reso agevole collocarsi nella crisi ucraina, e che ancora oggi definisce la posizione dell'Unione rispetto a quella guerra, ma una inquietante e drammatica scala di grigi, che ogni giorno che passa vira verso un'oscura spirale di nero assoluto. Quale posizione assumere in una situazione in cui lo Stato amico e democratico, Israele, brutalmente attaccato, reagisce con ancora maggiore e incontenibile brutalità, commettendo molto probabilmente crimini di guerra e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, fino a spingersi ai confini – e forse varcarli – del genocidio, senza esporsi, tra l'altro, all'accusa di complicità? Il tutto mentre incombe in Europa lo spettro dell'antisemitismo, male sopito ma mai del tutto scomparso, e si moltiplicano i crimini di odio, sia contro gli ebrei sia contro i musulmani. L'accusa di complicità, peraltro, ha già preso concretamente forma, con il ricorso presentato dal Nicaragua alla CIG il 1° marzo 2024 contro

---

<sup>10</sup> International Court of Justice, *Application of the Convention for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v. Israel)*, Request for the indication of provisional measures, Order, 26 January 2024. Dalla lettura dell'ordinanza e del ricorso del Sud Africa si può ricavare un quadro sufficientemente completo e documentato della situazione sul campo, delle dichiarazioni di esponenti del governo e dell'esercito di Israele, della condizione in cui versa la popolazione civile nella Striscia di Gaza. Sui diritti la cui protezione è invocata dal Sud Africa la Corte scrive: «The Court considers that, by their very nature, at least some of the provisional measures sought by South Africa are aimed at preserving the plausible rights it asserts on the basis of the Genocide Convention in the present case, namely the right of the Palestinians in Gaza to be protected from acts of genocide and related prohibited acts mentioned in Article III, and the right of South Africa to seek Israel's compliance with the latter's obligations under the Convention».

la Germania<sup>11</sup>. Il ricorso del Nicaragua accusa il governo tedesco non solo di non aver agito per impedire il genocidio, ma anche di aver concretamente contribuito a porre in essere atti genocidari, attraverso il supporto politico e militare fornito a Israele, e la sospensione dei finanziamenti all'UNRWA, l'agenzia delle NU per l'assistenza umanitaria ai profughi e rifugiati palestinesi, a seguito dell'accusa mossa dal governo israeliano che alcuni suoi dipendenti avrebbero partecipato agli attacchi del 7 ottobre (ne accennerò più avanti).

Le divisioni tra le istituzioni e tra gli Stati membri si riflettono anche sulla quantità, oltre che sulla qualità, degli interventi. Se si vanno a contare le prese di posizione, dichiarazioni e in generale documenti in cui soggetti istituzionali dell'UE hanno fatto riferimento alla questione di Gaza, semplicemente scorrendo le notizie stampa sul sito web dell'Unione a partire dal 7 ottobre, salta all'occhio la sproporzione rispetto ad analoghi interventi riferiti alla crisi ucraina.

L'Unione europea non può rimanere silente di fronte a una situazione di tale gravità come la catastrofica crisi umanitaria di Gaza. Essa infatti aspira a «iscrivere la mondializzazione entro un quadro etico» (“moral framework” nella versione inglese), come affermato pomposamente nella Dichiarazione di Laeken del 2001 che diede l'avvio alla stagione delle riforme dei Trattati, e come ribadito, con diversa terminologia, nel testo del TUE così come modificato dal Trattato di Lisbona e in particolare nell'art. 21, dove si enunciano i principi e valori che l'Unione, nella sua azione esterna, deve promuovere, in nome di quei valori e principi.

Tuttavia, in questa circostanza si manifesta il carattere cacofonico della struttura europea, soprattutto in tema di azione esterna in generale e di politica estera in particolare.

Nelle pagine che seguono, dopo brevi considerazioni preliminari sull'assetto istituzionale della politica estera dell'Unione, tratterò l'evoluzione della posizione e dell'azione dell'Unione riguardo alla tragedia di Gaza, seguendo tre linee: a) la cacofonia di cui sopra, vale a dire l'iniziale sbilanciamento nelle dichiarazioni e poi, a seguire, la lenta evoluzione delle posizioni delle istituzioni, sempre prudenti, anche a causa della mancanza di unanimità tra gli Stati membri, ma che lentamente, al crescere del numero delle vittime e all'aggravarsi della crisi, e all'ordinanza della CIG del 26 gennaio, timidamente alzano la voce; b) L'intensificazione degli aiuti umanitari, la questione della revisione della cooperazione allo sviluppo, e il problema collegato ai finanziamenti a UNRWA; c) l'affermarsi di una serie di punti di interesse per l'Unione in collegamento con la crisi mediorientale, tra i quali spicca, insieme alla questione umanitaria e alle proposte politiche di soluzione della crisi, la preoccupazione per la sicurezza della navigazione commerciale nel Mar Rosso, e la conseguente decisione operativa di lanciare la missione Aspides. Concluderò con qualche osservazione sulla questione delle crescenti manifestazioni di antisemitismo e odio antislamico nelle società europee, e sulla Comunicazione congiunta sull'odio della Commissione e dell'Alto Rappresentante del 6 dicembre 2023.

## 2. Considerazioni preliminari sull'assetto istituzionale dell'Unione in materia di politica estera.

È il caso, a questo punto, di premettere all'analisi delle dichiarazioni e prese di posizione delle istituzioni qualche brevissima considerazione di carattere generale sulla politica estera nel quadro del più ampio assetto dell'azione esterna dell'Unione nel suo complesso.

---

<sup>11</sup> Si veda *Application instituting proceedings* da parte della Repubblica del Nicaragua contro la Repubblica Federale di Germania.

A questo riguardo si deve osservare che la posizione dell'Unione su materie di politica estera è definita dal Consiglio (artt. 16 e 29 TUE), in particolare nella composizione Affari esteri, composta dai ministri degli Esteri degli Stati membri e presieduta dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (nel prosieguo AR o Alto Rappresentante). Le linee politiche e strategiche di indirizzo sono definite dal Consiglio europeo (artt. 22 e 26 TUE), a sua volta presieduto dal proprio Presidente.

Nell'assetto attuale dell'Unione europea e della definizione delle sue competenze, come è noto, gli Stati membri conservano tutti i loro poteri in materia di politica estera, tanto che ogni decisione presa in ambito PESC<sup>12</sup>, ivi compresa la definizione della posizione comune dell'Unione su questioni di rilevanza politica internazionale, deve essere assunta all'unanimità, con pochissime, anche se non irrilevanti, eccezioni<sup>13</sup>. In assenza di posizioni comuni, ogni Stato può andare per la sua strada ("play their own game", come dirà un frustrato Josep Borrell proprio a proposito della crisi di Gaza), con i soli limiti generali dell'obbligo di lealtà e di solidarietà reciproca e di rispetto per l'azione dell'Unione in questo settore (art. 24, par. 3, TUE), principio che costituisce un'espressione del più generale principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda gli altri settori dell'azione esterna, distinti dalla PESC, molto dipende dall'assetto della distribuzione delle competenze esterne tra l'Unione e gli Stati membri e dall'esercizio che di tali competenze fanno le istituzioni dell'Unione. Per quanto riguarda il tema di questo scritto, particolarmente rilevante è il caso della politica di cooperazione allo sviluppo e della fornitura di aiuti umanitari, considerate competenze parallele (art. 4, par 4, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea - TFUE), per cui, in sostanza, sia l'Unione sia gli Stati membri possono condurre la propria politica, seguendo i propri criteri e le proprie scelte, possibilmente coordinate e coerenti.

Un'ulteriore precisazione è però necessaria, prima di analizzare brevemente alcune delle prese di posizione degli attori che sono i principali titolari della rappresentanza esterna

<sup>12</sup> Decisioni PESC che però, una volta assunte, sono riferibili all'Unione in quanto soggetto dotato di autonomia (art. 47 TUE in materia di soggettività giuridica dell'Unione), come ormai sostiene, malgrado qualche voce in senso contrario (v. per es. i dubbi di C. ECKES, *The Common Foreign and Security Policy and the Rest: A Difference in Nature?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, p. 535 ss., secondo la quale gran parte della PESC mira soprattutto a realizzare un coordinamento tra le politiche estere degli Stati membri), gran parte della dottrina; evidenziano un sia pur imperfetto tentativo di "costituzionalizzare" la PESC D. THYM, *The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security and Defence Executive*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 453 ss.; R.A. WESSEL, *Lex Imperfecta: Law and Integration in the European Foreign and Security Policy*, in *European Papers*, 2016, p. 439 ss.; P. KOUTRAKOS, *The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon*, SIEPS Report 2017/3, Stockholm, 2017; quest'ultimo insiste sulla proceduralizzazione della PESC che però non giunge a sottrarre agli Stati membri il ruolo principale in questo settore.

<sup>13</sup> La bibliografia sulla struttura della Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e, più in generale, sulla sua azione esterna, è sterminata. Mi limito a ricordare, oltre agli Autori citati in precedenza, P. J. CARDWELL, *Op. cit.*; S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (Eds.), *Research Handbook in EU Common and Security Policy*, Cheltenham, 2018; NOVI, C., *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in *La Comunità internazionale*, 2019, p. 253 ss.; e l'interessante contributo di R.A. WESSEL, E. ANTILA, H. OBENHEIMER, A. URSU, *The Future of EU Foreign, Security and Defence Policy: Assessing Legal Options for Improvement*, in *European Law Journal*, 2020, p. 371 ss., in cui gli Autori si interrogano sulle prospettive future di riforma della PESC in funzione di un ruolo più significativo dell'Unione sul piano della politica estera e di difesa, di fronte alle crisi che già allora avevano reso turbolento lo scenario internazionale.; sul punto si veda anche S. POLI, *Recenti sviluppi in materia di PESC: verso l'attenuazione della sua specificità?*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 387 ss.

<sup>14</sup> Su questo principio strutturale del sistema giuridico (e politico) dell'Unione si veda F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea*, Napoli, 2020.

dell'Unione<sup>15</sup>. Devo premettere che io tendo a considerare la “politica estera” come un tutt'uno, in quanto mi pare difficile negare che politiche come quella commerciale o di cooperazione allo sviluppo, o ancora la politica energetica o quella ambientale, concorrano a determinare la posizione complessiva di un soggetto nel panorama internazionale e incidano sulla sua “politica estera”. Non è così per l'Unione europea, dove la distinzione tra la politica estera, di sicurezza e difesa da una parte, e gli altri settori di azione esterna dall'altra, permane ed è una delle principali cause della generale cacofonia nel coro dei suoi rappresentanti (e degli Stati membri). Una delle grosse questioni che affliggono la politica estera dell'Unione intesa in senso ampio, tante volte affrontata e mai risolta, è infatti la questione della coerenza<sup>16</sup> (*coherence* o *consistency*), ovvero la necessità che le azioni e posizioni internazionali dell'Unione nei suoi diversi elementi e sfere di azione siano coerenti tra loro, e con quelle degli Stati membri, così da convergere nel perseguimento degli obiettivi dei Trattati. Il maggiore ostacolo in tale convergenza è rappresentato dalla separazione istituzionale e normativa tra la Politica estera e di sicurezza comune – la PESC –, intergovernativa e disciplinata nel TUE, e tutte le altre politiche e azioni esterne, sovranazionali e disciplinate nel TFUE<sup>17</sup>. Tale separazione inevitabilmente si riflette anche sulla rappresentanza esterna, in quanto da un lato il Presidente del Consiglio europeo e l'AR hanno il compito di rappresentare l'Unione per le questioni di politica estera in senso stretto, ma in linea di massima esprimendo posizioni concordate in seno al Consiglio europeo e al Consiglio (ma come vedremo non è sempre così), ovvero l'unanimità degli Stati membri, dall'altro, la Presidente della Commissione ha lo stesso ruolo per le questioni relative alle altre politiche esterne, godendo in questo ambito di una relativamente maggiore autonomia nei settori di propria competenza.

Questa linea di separazione per materie può creare stonature nelle dichiarazioni e prese di posizione dei diversi attori UE presenti sulla scena internazionale, come è infatti avvenuto nelle prime convulse giornate dopo l'attacco del 7 ottobre.

Infine, non si può trascurare il ruolo del Parlamento europeo, che pur non avendo potere decisionale in materia di PESC, può esprimere risoluzioni relative alle situazioni e circostanze politiche internazionali, in relazione alle quali esso deve essere tenuto costantemente informato e consultato (art. 36 TUE); l'istituzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione si è espressa in effetti anche in relazione alla crisi di Gaza e della Cisgiordania, con prese di posizione autonome e a tratti discordanti rispetto alle altre istituzioni e agli stessi

---

<sup>15</sup> Le figure istituzionali che godono di poteri di rappresentanza esterna dell'Unione sono essenzialmente tre: il Presidente del Consiglio europeo, per adesso Charles Michel (art. 15, par. 6, TUE); l'Alto Commissario per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vice-presidente della Commissione Josep Borrell (art. 18, par. 4, TUE); la presidente della Commissione, attualmente Ursula von der Leyen, quest'ultima per questioni attinenti all'esercizio delle competenze della Commissione, con l'esclusione della politica estera e di sicurezza comune (art. 17, par. 1), per la quale sono competenti il presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante; su questi ruoli e sulle dinamiche, anche protocollari, tra tali figure istituzionali nella rappresentanza esterna, si veda C. CURTI GIALDINO, *Una poltrona per due*, in *Più Europei*, n. 77, 16-30 aprile 2021. Infine, si deve menzionare il fatto che la Presidenza di turno del Consiglio, che fino a dicembre scorso è stata ricoperta dalla Spagna e da gennaio nel semestre in corso è affidata al Belgio, pur avendo perso, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, gran parte delle sue funzioni esterne, può in talune circostanze assumere un ruolo a livello internazionale in rappresentanza dell'Unione e per il coordinamento delle posizioni degli Stati membri (v. *infra*).

<sup>16</sup> Sul punto si veda, *ex multis*, A. MIGNOLLI, *L'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, 2009. Più di recente, M. GATTI, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden, 2016, in partic. p. 7 ss., e la bibliografia ivi citata.

<sup>17</sup> Si veda l'art. 40 TUE, che tale separazione codifica, e la ormai ampia giurisprudenza della Corte di giustizia volta a definire i confini sempre più evanescenti tra la PESC e gli altri settori di azione esterna.

Stati membri, essendo dotata dell'autonomia che le deriva dalla legittimazione democratica di cui gode.

### 3. *Analisi delle principali prese di posizione degli attori istituzionali dell'Unione riguardo alla crisi di Israele/Gaza e loro evoluzione*

Sul punto relativo all'iniziale sbilanciamento delle dichiarazioni e alla successiva evoluzione delle posizioni espresse dai rappresentanti delle istituzioni, si prenderanno in esame solo le più significative tra le molte esternazioni di esponenti istituzionali europei all'indomani del 7 ottobre 2023, e fino al Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024<sup>18</sup>.

Si deve partire dalle prime reazioni da parte della Presidente von der Leyen nei giorni immediatamente seguenti l'attacco terroristico, nette e di condanna nei confronti di Hamas, e di totale supporto a Israele<sup>19</sup>. In una serie di dichiarazioni dall'8 al 14 ottobre, la Presidente della Commissione, parlando a nome dell'Unione, afferma che «Europe stands with Israel» (8 e 11 ottobre), che «Hamas alone is responsible for what is happening» (13 ottobre)<sup>20</sup>. Il problema è che la Presidente della Commissione europea non ha il potere, ai sensi dei Trattati, di esprimere la posizione dell'Unione in materia di politica estera, né tantomeno di definirla. Ma von der Leyen è cittadina tedesca e come si sa la Germania ha una sensibilità tutta particolare nei confronti di Israele. Solo a partire dal 14 ottobre nelle dichiarazioni di von der Leyen compare qualche timido accenno all'obbligo di rispetto del diritto internazionale umanitario e anche una posizione istituzionale più corretta («The Commission supports Israel's right to defend itself against the Hamas terrorists, in full respect of international humanitarian law»<sup>21</sup>).

L'Alto Rappresentante Borrell, peraltro, già dal 7 ottobre, nella dichiarazione di condanna, ferma e assoluta, degli attacchi di Hamas, e nell'affermare il diritto di Israele di difendersi, inserisce il riferimento al limite del rispetto del diritto internazionale: «The EU stands in solidarity with Israel, which has the right to defend itself in line with international law, in the face of such violent and indiscriminate attacks», con una formulazione, concordata con gli Stati membri, che è rimasta più o meno costante, con diverse sfumature e con un sia pur cauto crescendo di preoccupazione per la situazione umanitaria, nelle successive prese di posizione ufficiali delle istituzioni. Il 15 ottobre, due giorni prima della prevista riunione del Consiglio europeo, forse anche per porre rimedio alle avventate fughe in avanti della Presidente della Commissione, l'istituzione di vertice dell'Unione dirama una dichiarazione «dei membri del Consiglio europeo», in cui si esprime la posizione ufficiale dell'Unione, di ferma condanna di Hamas e di preoccupazione per la sorte degli ostaggi, ma con un richiamo

<sup>18</sup> Se non diversamente indicato, tutti i testi citati nelle pagine che seguono sono reperibili online, sul sito web dell'Unione europea: [https://european-union.europa.eu/index\\_it](https://european-union.europa.eu/index_it).

<sup>19</sup> Si veda, per una rassegna e una prima analisi critica, M. GATTI, *La caotica reazione dell'Unione europea alla crisi in Israele e Palestina*, in *SIDIBlog*, 19 ottobre 2023.

<sup>20</sup> Dichiarazione resa in un incontro con il primo ministro israeliano Netanyahu, occasione in cui ha anche espresso la massima fiducia nel governo israeliano: «I know that how Israel responds will show that it is a democracy».

<sup>21</sup> Dichiarazione sull'incremento degli aiuti umanitari dell'UE alla Palestina, 14 ottobre. Corsivo mio. A voler essere pignoli, però, la Commissione come istituzione non ha il potere di decidere sulla posizione politica da assumere in relazione a una questione di politica estera, neanche a proprio nome e non a nome dell'Unione nel suo complesso.

al rispetto da parte di Israele del diritto internazionale e del diritto umanitario e l'esigenza di protezione dei civili in ogni momento<sup>22</sup>. Tale posizione è poi ribadita nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 17 ottobre e nelle osservazioni del Presidente Charles Michel a conclusione della riunione. Se ancora il 23 ottobre, in un discorso all'Hudson Institute di Washington, Ursula von der Leyen esprime incondizionato sostegno a Israele con uno scarno riferimento al rispetto del diritto internazionale e poche parole sull'assistenza umanitaria ai civili<sup>23</sup>, il Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante in quei giorni cominciano a manifestare preoccupazione per la situazione che si va creando a Gaza. Le conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 ottobre sono significative al riguardo: l'istituzione di vertice dell'Unione infatti, da un lato condanna l'uso, da parte di Hamas, dei civili come scudi umani, e continua a sostenere il diritto di Israele di difendersi, ma dall'altro esprime "profonda preoccupazione" per il "deterioramento della situazione a Gaza", e chiede di assicurare l'accesso umanitario, l'apertura di corridoi umanitari, e pause nelle ostilità a fini umanitari. L'aspetto curioso della formulazione delle conclusioni citate è che Israele viene menzionato solo come titolare del diritto alla legittima difesa, ma non dell'obbligo di protezione dei civili, quindi non è chiaro a chi esattamente l'Unione rivolga le sue richieste di moderazione nell'uso della forza contro i civili palestinesi. Formulazione che peraltro fa il paio con le risposte di Borrell in conferenza stampa dopo il Consiglio Affari esteri del 23 ottobre, quando a domanda sulla responsabilità del diniego di accesso ai camion al valico di frontiera di Rafah, egli risponde: «Egypt is ready to let all the trucks which are queuing enter. I do not want to put the blame on anyone, but the fact is that they are not entering». Il fatto è che l'accesso al valico di frontiera di Rafah è controllato da una parte dall'Egitto, che si dichiara disponibile ad aprirlo, come Borrell stesso afferma, e, dall'altra, formalmente dai palestinesi, ma Israele ha capacità di monitorare l'accesso attraverso la sua presenza militare e frequenti bombardamenti<sup>24</sup>. I successivi Consigli europei sono ancora più criptici, riflettendo ancora una volta il disaccordo tra gli Stati membri. Le Conclusioni delle riunioni del 14-15 dicembre 2023 e quelle del 1° febbraio 2024 riferiscono che il Consiglio europeo ha «tenuto un dibattito strategico approfondito sul Medio Oriente» (14-15 dicembre) e che esso «ha discusso degli ultimi sviluppi in Medio Oriente» (1° febbraio). Nessuna conclusione è stata concordata sul merito degli «approfonditi dibattiti».

Il 24 novembre, in occasione di una visita congiunta al valico di frontiera di Rafah, i primi ministri spagnolo, Sanchez, e belga, de Croo, esprimono con fermezza la loro condanna dell'eccessiva risposta punitiva di Israele nei confronti della popolazione palestinese: «The military operation that Israel is conducting to stop the terrorist attacks must respect international humanitarian law. The killing of civilians needs to stop. The violence needs to stop now. Way too many people have died. The destruction of Gaza is unacceptable. We cannot accept that a society is destroyed the way the society of Gaza is being destroyed».

<sup>22</sup> «L'Unione europea condanna con la massima fermezza Hamas e i suoi attacchi terroristici brutali e indiscriminati in tutta Israele e deplora profondamente la perdita di vite umane. Non esiste alcuna giustificazione per il terrorismo. Sottolineiamo con forza il diritto di Israele di difendersi, in linea con il diritto umanitario e internazionale, di fronte a tali attacchi violenti e indiscriminati. Ribadiamo l'importanza di garantire, in ogni momento, la protezione di tutti i civili in linea con il diritto internazionale umanitario» (Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo, 15 ottobre 2023).

<sup>23</sup> «Israel has the right to defend itself in line with humanitarian law. And in the face of this horror, there is only one possible response from democratic nations like us: We stand with Israel» (discorso all'Hudson Institute di Washington, 23 ottobre 2023).

<sup>24</sup> Si veda, per una ricostruzione giornalistica, C. PARKER, V. BISSET, E. FRANCIS, *Why Egypt's Rafah border crossing is vital for Gaza's humanitarian crisis*, in *The Washington Post*, 17 October 2023.

Queste sono le dichiarazioni di de Croo. Sanchez è ancora più duro, auspicando il riconoscimento dello Stato di Palestina da parte della comunità internazionale e da parte di tutti i membri dell'Unione europea, chiedendo un immediato cessate il fuoco e perentoriamente affermando che la difesa di Israele si deve svolgere entro i parametri del diritto internazionale. E, conclude, “this is not the case”. Tali prese di posizione hanno condotto alla convocazione degli ambasciatori dei due paesi UE da parte del governo di Israele. Ora, queste prese di posizione, probabilmente a tutt'oggi tra le più dure relativamente alla crisi di Gaza da parte di esponenti dell'UE, sono importanti per l'Unione europea perché non a caso i due primi ministri rappresentano lo Stato membro che deteneva all'epoca la presidenza del Consiglio, la Spagna, e lo Stato che l'avrebbe assunta a partire da gennaio, il Belgio; del trio mancava la Svezia, che aveva preceduto il governo spagnolo nella presidenza<sup>25</sup>. Essi quindi in qualche modo volevano agire anche in qualità di rappresentanti dell'Unione<sup>26</sup> e non solo a nome dei propri governi, come è stato notato anche da molti organi di stampa<sup>27</sup>.

Nel frattempo, anche le dichiarazioni dell'Alto Rappresentante cominciano a farsi più esplicite, fino al suo intervento alla conferenza di Monaco sulla sicurezza del 16-18 febbraio 2024, dove egli si esprime duramente non solo sulla barbarie di Hamas e sulla necessità di rilasciare gli ostaggi ancora in mano dei terroristi, ma anche sulla situazione esplosiva in Cisgiordania<sup>28</sup>, che egli vede come un ostacolo alla realizzazione della soluzione a due Stati che, come detto, costituisce il fulcro della prospettiva europea per la soluzione della questione israelo-palestinese<sup>29</sup>. Nel medesimo intervento, Borrell lamenta la mancanza di unità tra gli Stati membri, a differenza di quanto avvenuto per la crisi ucraina, accusandoli di voler “play their own game”. Alcuni giorni prima, il 12 febbraio, l'Alto Rappresentante aveva duramente criticato il presidente USA Joe Biden, per non aver assunto un ruolo più deciso contro Israele: parlare e chiedere per favore non basta, ha dichiarato, occorre che gli USA sospendano il sostegno militare a Israele<sup>30</sup>. Le dichiarazioni di Borrell, fin da subito preoccupate per le conseguenze umanitarie della crisi, si sono quindi fatte via via più incisive, anche se sempre molto caute, fino al discorso del 27 febbraio al Parlamento europeo, dove parla di catastrofe umanitaria e di necessità di evitare l'attacco israeliano a Rafah<sup>31</sup>, precisando inoltre che non

<sup>25</sup> Si veda R. ADAM, *La presidenza del Consiglio dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 441 ss., dove l'A. sostiene che, ai sensi delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, la presidenza statale del Consiglio ha visto il «venir meno di qualsiasi proiezione esterna». Questa osservazione è certamente vera alla luce dei Trattati, ma al tempo stesso non si può non considerare, come mostra la prassi, che la presidenza statale conservi un qualche ruolo anche in ambito esterno, sia pure non propriamente istituzionale.

<sup>26</sup> Come peraltro affermato dallo stesso Alexander de Croo a Rafah: «On behalf of the EU we have stated there is no military solution to this conflict», invocando una conferenza di pace.

<sup>27</sup> Sulla vicenda, S. DE MICHELE, “Sostegno al terrorismo”: Israele convoca gli ambasciatori di Spagna e Belgio, in *Euronews*, 24 novembre 2023; *Israel accuses Spain and Belgium of “supporting terrorism”, summons both ambassadors*, in *EFE*., 25 novembre 2023; *Israel to summon Spanish, Belgian envoys after appearance at Rafah crossing*, in *The Times of Israel*, 25 novembre 2023, quest'ultimo sottolineando il ruolo di presidenti dell'UE rivestito dai due capi di governo.

<sup>28</sup> Sulla questione della Cisgiordania, confinata ai margini del dibattito pubblico, oscurata dall'immane tragedia che si consuma nella Striscia di Gaza, il Servizio europeo per l'azione esterna, guidato da Borrell, torna con una dichiarazione del 7 marzo, in cui si esprime la condanna da parte dell'Unione dell'approvazione da parte dell'High Planning Committee di Israele, di un progetto per la costruzione di 3426 nuove unità immobiliari nella Cisgiordania occupata.

<sup>29</sup> Si veda Munich Security Conference: High Representative Josep Borrell on the new geopolitical agenda.

<sup>30</sup> M. G. JONES, *A little contradictory: Borrell slams US for deploring Gaza deaths while sending weapons to Israel*, *Euronews*, 12 February 2024.

<sup>31</sup> Uno *statement* dell'AR del 16 febbraio, concordato tra gli Stati membri a 26, contiene la richiesta a Israele di non avviare azioni militari a Rafah, a causa delle conseguenze umanitarie catastrofiche che il prospettato

esiste unanimità tra gli Stati membri per l'adozione, da parte dell'Unione, di sanzioni nei confronti di coloni israeliani che si siano macchiati di atti violenti contro i civili palestinesi in Cisgiordania, sul modello di analoghe misure adottate dagli Stati Uniti<sup>32</sup>. È il caso di segnalare anche il discorso di Borrell al Consiglio di sicurezza delle NU, il 12 marzo<sup>33</sup>. L'AR, parlando della guerra tra Israele e Palestina come "the One Hundred Year War", richiama Israele al rispetto del diritto internazionale e sulla crisi umanitaria osserva che «this is a humanitarian crisis which is not a natural disaster. It is not a flood. It is not an earthquake. It is man-made (...) starvation is being used as a weapon of war»<sup>34</sup>. Conclude con il riferimento alla necessità di evitare double standard: «when we condemn this happening in Ukraine, we have to use the same words for what is happening in Gaza». Da ultimo, però, l'AR perde ogni cautela. Il 18 marzo, nel discorso di apertura dell'European Humanitarian Forum, dichiara apertamente che «I dare say – well, yes – Israel is provoking famine. (...) It's just a matter of political will, Israel has to do it (aprire i valichi di frontiera per far entrare gli aiuti nella Striscia di Gaza) (...). Starvation is used as a weapon of war. Yes, starvation is used as a weapon of war. Let's say that»<sup>35</sup>. È la prima volta che un esponente delle istituzioni dell'UE apertamente ed esplicitamente accusa Israele di aver commesso crimini di guerra. La dichiarazione probabilmente però non è stata preventivamente concordata con gli Stati membri, se immediatamente è scattata la precisazione da parte del ministro degli Esteri italiano secondo il quale si tratterebbe di una opinione di Borrell espressa a titolo personale<sup>36</sup>, rimarcando di nuovo l'assenza di una posizione unitaria dell'Unione su questi temi.

Di diverso tenore è il discorso pronunciato al Parlamento europeo dal Presidente del Consiglio europeo Charles Michel, il 6 febbraio 2024. Si deve dire che Michel è sempre stato estremamente prudente, anche se a partire da novembre i suoi interventi insistono sulla necessità di rispettare la vita dei civili. Il discorso del 6 febbraio ribadisce il principio del rispetto della vita dei civili e dell'applicazione del diritto internazionale umanitario, precisando che si deve evitare «di usare due pesi e due misure» (*double standard*). Secondo Michel, questo significa essere «molto risoluti e fortemente determinati ad affrontare la questione dell'accesso all'assistenza umanitaria, al cibo, al carburante e ai beni di prima necessità»; l'impressione che si ricava dalla lettura di questo testo è però straniante: Israele non viene mai nominato e mai condannato e non si capisce bene quale sia l'ostacolo all'accesso degli aiuti, quale sia il pericolo per le vite dei civili. Da nessuna parte compare una parola di condanna per il governo israeliano. E la conclusione del discorso su questo punto

---

intervento potrebbe avere. Pochi giorni dopo, il 19 febbraio, nella conferenza stampa all'uscita della riunione di quel giorno del Consiglio Affari esteri, Borrell informa che i 26 hanno approvato un paragrafo aggiuntivo della dichiarazione precedente, in cui si chiede una immediata pausa umanitaria che possa condurre a un cessate il fuoco sostenibile, al rilascio incondizionato degli ostaggi e alla fornitura di assistenza umanitaria.

<sup>32</sup> Gaza/Israel: Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP debate on the developments in the conflict, 27 February 2024.

<sup>33</sup> J. Borrell, United Nations: Speech by High Representative Josep Borrell at the annual UN Security Council session on EU-UN cooperation, 12 March 2024.

<sup>34</sup> Se questa è la premessa, le conseguenze sono però blande. L'AR sollecita infatti il Consiglio di sicurezza a «continue asking – and more than asking – Israel not to impede humanitarian aid to go through the natural way, which is by road». Insomma, il rappresentante dell'Unione europea non ha neanche il coraggio di sollecitare la richiesta da parte del Consiglio di sicurezza di un cessate il fuoco immediato, richiesta peraltro per ben tre volte bloccata dal veto degli Stati Uniti, fino all'astensione di quest'ultimo Stato il 25 marzo, che ha permesso l'approvazione della risoluzione 2728, sopra citata.

<sup>35</sup> Speech by High Representative/Vice President Josep Borrell at the opening ceremony of the European Humanitarian Forum, 18 March 2024.

<sup>36</sup> Si veda *EU News*, 18 marzo 2024.

– che segue una lunga trattazione di condanna della Russia, chiamata per nome e per cognome (Putin) a rispondere di tutti i suoi crimini, in tutte le sedi, mentre si esorta l’Unione a intensificare le sanzioni, anche con l’uso degli asset russi congelati, a incrementare la consegna di armi e la loro produzione – appare surreale: «infine, vorrei far cessare un pensiero che mi ha colpito in quanto europeo – perché il nostro DNA si fonda sulla cooperazione internazionale e sull’idea dell’esistenza del diritto internazionale, nonché di principi e norme che si applicano a ciascuno di noi; a mio avviso, è importante non vacillare e adottare sempre una posizione molto rigorosa in termini di rispetto del principio del diritto internazionale e di sostegno all’idea che non si possano applicare due pesi e due misure. Perché accettare due pesi e due misure significa accettare una forma di rinuncia e perdita di influenza. E la nostra influenza è anche il riflesso della nostra capacità di essere coerenti». Ma ancora nessuna condanna o richiamo espliciti a Israele, men che meno al suo capo di governo, Netanyahu, mai nominato in alcuna delle dichiarazioni dell’Unione, il che induce qualsiasi osservatore, anche il più disattento, a confermare l’applicazione di due pesi e due misure e la difficoltà di manifestare la “capacità di essere coerenti”, nonostante le preoccupazioni del Presidente Michel.

Anche il Parlamento europeo ha seguito inizialmente una linea politica prudente ed equilibrata, basata sulla condanna di Hamas e le reiterate richieste di rilascio degli ostaggi, ma anche su ripetuti richiami alla moderazione e al rispetto del diritto internazionale da parte di Israele. In una risoluzione del 18 gennaio<sup>37</sup> il PE chiede un cessate il fuoco a Gaza, subordinato però alla duplice condizione del rilascio di tutti gli ostaggi e dello smantellamento dell’organizzazione terroristica di Hamas. Nessuna richiesta di cessate il fuoco immediato e incondizionato, quindi, ma il PE si spinge a condannare esplicitamente la «risposta sproporzionata di Israele». Solo il 28 febbraio 2024, nella risoluzione sulle politiche UE in materia di democrazia e diritti umani, viene inserita al par. 13 la richiesta di un cessate il fuoco immediato e senza condizioni a Gaza, richiesta reiterata al successivo par. 67 in materia di aiuti alimentari, dove si chiede un immediato e permanente cessate il fuoco nella Striscia di Gaza per consentire l’accesso ininterrotto di cibo e acqua per tutti i suoi abitanti.

L’ultima presa di posizione di cui tenere conto è quella contenuta nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, data scelta come cesura di questo lavoro. Il Consiglio europeo, dopo due riunioni che come osservato in precedenza non hanno condotto a conclusioni condivise per mancanza di consenso tra gli Stati membri, ha finalmente definito quella che si può considerare la posizione dell’Unione europea sulla crisi in corso, per lo meno allo stato del suo sviluppo dopo più di cinque mesi dal 7 ottobre 2023. Si deve subito precisare che l’unica espressa e ferma condanna nei confronti del governo di Tel Aviv non è rivolta contro le azioni nella Striscia di Gaza ma contro la violenza esercitata dai «coloni estremisti» in Cisgiordania e contro «le decisioni del governo israeliano di estendere ulteriormente gli insediamenti illegali in tutta la Cisgiordania occupata», con l’esortazione al governo di Israele a «revocare tali decisioni». Quanto alla situazione insostenibile della popolazione civile nella Striscia di Gaza, il Consiglio europeo adotta lo stesso approccio descritto in precedenza, non di condanna ma di preoccupazione per la situazione umanitaria e di esortazione, rivolta a entrambe le parti, a rispettare il diritto internazionale e il diritto internazionale umanitario, ivi compresa l’ordinanza della CIG del 26 gennaio: il Consiglio europeo esprime costernazione per la «perdita senza precedenti di vite umane tra la popolazione civile e per la situazione umanitaria critica», chiede una «pausa

---

<sup>37</sup> Parlamento europeo, Situazione umanitaria a Gaza, necessità di raggiungere un cessate il fuoco e rischi di un’escalation regionale, risoluzione del 18 gennaio 2024, disponibile online, <http://www.europarl.eu>.

umanitaria immediata che porti a un cessate il fuoco sostenibile, alla liberazione senza condizioni di tutti gli ostaggi e alla fornitura di assistenza umanitaria», evoca l'effetto «sproporzionato» sulla popolazione civile della «catastrofica situazione umanitaria» (non degli eccessi della risposta israeliana), e incarica il Consiglio di adottare ulteriori misure restrittive nei confronti di Hamas.

Molto importante e deludente, ad avviso di chi scrive, è il passaggio contenuto nel par. 24 delle Conclusioni, un vero esempio di equilibrio sulla pelle e sul sangue delle donne e ragazze, israeliane e palestinesi, vittime di violenze e abusi, anche sessuali, durante questa guerra. Afferma il Consiglio europeo che esso «prende atto con grave preoccupazione delle relazioni della rappresentante speciale delle Nazioni Unite Pramila Patten ed esprime sgomento per le violenze sessuali perpetrate durante gli attacchi del 7 ottobre. L'Unione europea sostiene le indagini indipendenti in merito a tutte le accuse di violenza sessuale, prendendo atto altresì delle relazioni della relatrice speciale delle Nazioni Unite Reem Alsalem». Ora, quello che qui il Consiglio europeo non riesce a dire espressamente è che le relazioni di quest'ultima riferiscono di abusi, umiliazioni e violenze, anche sessuali, perpetrate su donne e ragazze palestinesi, anche in stato di detenzione, da parte di membri dell'esercito israeliano<sup>38</sup>. Purtroppo in questa guerra sciagurata donne e ragazze sono vittime doppiamente, sia delle violenze fisiche e psicologiche subite, sia delle esitazioni, tutte politiche, di un'Unione (ma tristemente il discorso si può estendere a larga parte della comunità internazionale) che non riesce a esprimere una netta ed esplicita condanna nei confronti di tutti coloro i quali pongano in essere crimini come questi, a qualsiasi parte appartengano, ferma restando, certamente, l'esigenza di ulteriori indagini e l'acquisizione di prove.

Il Consiglio europeo conclude esprimendo il fermo impegno dell'Unione a iniziative negoziali a favore di una pace duratura basata sulla soluzione dei due Stati per i due popoli, che hanno entrambi «pari diritto di vivere in condizioni di sicurezza, dignità e pace». In questa prospettiva è chiaro che la condanna espressa dal Consiglio europeo nei confronti della progettata espansione degli insediamenti nella Cisgiordania occupata trova il suo fondamento nel fatto che la presenza degli insediamenti e il loro progressivo allargarsi, con conseguente espulsione delle comunità palestinesi, ha l'effetto di compromettere sempre di più la prospettiva di costituzione di uno Stato palestinese. A questo proposito, però, il Consiglio europeo non si esprime su un invito agli Stati membri a riconoscere lo Stato palestinese, ma solo a lavorare per renderne possibile la creazione (la «fattibilità», nell'espressione usata dalle Conclusioni, e a tal fine si esortano le parti ad astenersi da azioni che minino tale fattibilità).

Si può notare che la preoccupazione delle istituzioni e le richieste di rispetto del diritto umanitario crescono sensibilmente di intensità dopo l'ordinanza della CIG del 26 gennaio, che costituisce un po' lo spartiacque nell'atteggiamento delle istituzioni dell'Unione (insieme, naturalmente, all'aggravarsi della situazione sul campo). L'ordinanza della CIG, come è noto e come accennato in precedenza, non esclude la plausibilità, ai sensi della Convenzione sul genocidio, di almeno alcuni dei diritti della popolazione palestinese meritevoli di protezione e posti in grave pericolo dai comportamenti posti in essere da Israele nella Striscia di Gaza, richiedendo a larghissima maggioranza dei suoi membri l'applicazione – e l'ordinanza è vincolante – di misure provvisorie volte a impedire il genocidio. Il rischio di accuse di complicità sarebbe, come si diceva all'inizio, devastante per la reputazione dell'Unione. L'Unione ha risposto alla pubblicazione dell'ordinanza con una dichiarazione congiunta

---

<sup>38</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, *UN experts appalled by reported human rights violations against Palestinian women and girls*, Press release, 19 February 2024.

dell'AR e della Commissione in cui si ribadisce il sostegno dell'Unione alla CIG e il carattere vincolante delle sue ordinanze. Si conclude dicendo che «The EU expects their full, immediate and effective implementation»<sup>39</sup> (da parte di chi? Di nuovo Israele non è nominato).

A conclusione di questa rassegna di dichiarazioni e prese di posizione delle istituzioni (altre saranno prese in considerazione nel paragrafo che segue, in materia di aiuti umanitari) si rileva una iniziale cacofonia tra le istituzioni e una successiva, timida ma via via sempre più insistente, presa di posizione soprattutto da parte delle presidenze e dell'AR, ma alla fine anche del PE (sempre più cauto il Presidente del Consiglio europeo, a causa della mancanza di accordo tra gli Stati membri), in favore di una rapida soluzione del conflitto e di un cessate il fuoco o di una pausa di carattere umanitario. Mai però viene espressa una esplicita condanna di Israele nelle dichiarazioni ufficiali dell'UE, con l'esclusione delle prese di posizione dell'AR, al quale a volte è stato rimproverato di non aver coordinato le proprie affermazioni con gli Stati membri. Nessuna sanzione è stata adottata, né altre misure di contrasto, le uniche misure sanzionatorie rimanendo quelle, citate all'inizio, introdotte contro persone collegate a Hamas. A queste potrebbero aggiungersi quelle da adottarsi a seguito dell'accordo politico del 18 marzo e l'endorsement del Consiglio europeo del 21 marzo, contro alcuni coloni violenti in Cisgiordania.

Durante il Consiglio Affari esteri del 27 febbraio, due Stati membri (Spagna e Irlanda) hanno inoltre sollecitato il Consiglio e la Commissione a effettuare un *assessment* del rispetto dei diritti umani da parte di Israele, al fine di valutare la possibile applicazione della condizionalità relativamente all'Accordo di associazione tra UE e Israele del 1995<sup>40</sup>, richiesta anticipata da una lettera indirizzata alla Presidente della Commissione dai capi di governo di Irlanda e Spagna il 14 febbraio. La verifica di gravi violazioni dei diritti umani da parte di Israele potrebbe condurre, in applicazione dei criteri di condizionalità, alla sospensione in tutto o in parte dell'Accordo di associazione<sup>41</sup> e costituirebbe a tutti gli effetti una sanzione nei confronti di Israele. Solo nelle prossime settimane si saprà se tale verifica sarà avviata e quali saranno eventualmente i risultati, ma anche su questo i governi degli Stati membri appaiono divisi.

---

<sup>39</sup> Joint statement by the High Representative and the European Commission, 26 January 2024. Si confronti la formulazione citata nel testo con quella della Corte internazionale di giustizia, ben più diretta: «The Court emphasizes that the State of Israel remains bound to fully comply with its obligations under the Genocide Convention and with the said Order, including by ensuring the safety and security of the Palestinians in the Gaza Strip» (comunicato stampa del 16 febbraio 2024, che riporta il testo della lettera inviata alle parti dalla CIG in risposta alla richiesta da parte del Sud Africa di misure provvisorie aggiuntive, nel caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip – South Africa v. Israel*).

<sup>40</sup> Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, firmato il 20 novembre 1995 e in vigore dal giugno 2000. L'art. 2 di tale Accordo introduce una cosiddetta clausola elemento essenziale, in cui si afferma che l'Accordo è basato sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. L'art. 79, inoltre, prevede la possibilità per una delle parti di adottare misure in caso di violazione di disposizioni dell'Accordo, inclusa, evidentemente, la clausola sui diritti umani. In caso di urgenza le misure possono essere prese anche senza passare attraverso la procedura ordinaria, che prevede una discussione in seno al Consiglio di Associazione.

<sup>41</sup> Sugli aspetti problematici dell'Accordo e delle forme di applicazione ai territori occupati da Israele, si veda E. KASSOTI, *The Legality under International Law of EU's Trade Agreements Covering Occupied Territories: A Comparative Study of Palestine and Western Sahara*, CLEER Papers, 2017/3.

#### 4. L'intensificazione degli aiuti umanitari e la questione della revisione della cooperazione allo sviluppo. Il caso UNRWA

Per quanto riguarda la questione degli aiuti umanitari, ci sono alcuni altri punti da prendere in considerazione. In primo luogo, si deve dire che l'Unione già prima del 7 ottobre era uno dei maggiori donatori di aiuto umanitario alla popolazione palestinese<sup>42</sup>. Il finanziamento di aiuti umanitari per la popolazione palestinese è andato crescendo negli anni, e ancora di più negli ultimi mesi, con 75 milioni di euro aggiuntivi stanziati dopo gli eventi del 7 ottobre, che si sommano ai circa 28 milioni già stanziati per il 2023. Da segnalare è anche l'organizzazione e il finanziamento da parte dell'Unione, in collaborazione con UNICEF e altre organizzazioni umanitarie, di un ponte aereo umanitario allo scopo di far giungere a Gaza cibo, medicine, e altri materiali necessari per la sopravvivenza della popolazione.

Anche su questo aspetto, però, non ci sono solo luci. Sulla questione degli aiuti umanitari e della cooperazione allo sviluppo si è creata infatti un'altra manifestazione di cacofonia nelle reazioni delle istituzioni. Si tratta in entrambi i casi, come si diceva all'inizio, di competenze proprie sia degli Stati membri sia dell'Unione, con quest'ultima che conduce queste due politiche attraverso la Commissione. Qui, di nuovo, è necessario riportare in modo serrato le dichiarazioni che si sono succedute in quei primi terribili giorni. La prima cacofonia<sup>43</sup> si manifesta all'indomani degli attacchi del 7 ottobre, quando il commissario UE per il Vicinato<sup>44</sup>, l'ungherese Olivier Varhelyi, annuncia su X (9 ottobre, ore 14.44) che «as the biggest donor of the Palestinians, the European Commission is putting its full development portfolio under review... All payments immediately suspended». La prima reazione arriva, poche ore dopo (18.12), dal commissario alla gestione delle crisi, competente per gli aiuti umanitari, lo sloveno Janez Lenarčič, sulla stessa piattaforma social, con la precisazione che «while I most strongly condemn the terrorist attack by Hamas, it is imperative to protect civilians and to respect IHL. EU humanitarian aid to Palestinians in need will continue as long as needed». Come si rilevava all'inizio di questo paragrafo, gli aiuti umanitari nelle settimane successive sono stati triplicati. Stesso giorno, alle 20.54, altro post su X, stavolta di Borrell, che contraddice Varhelyi, dichiarando che l'Unione non avrebbe sospeso nessun pagamento a favore dei palestinesi. Ancora il 9 ottobre, la Commissione pubblica un comunicato stampa con una versione ancora parzialmente diversa. Da un lato, afferma di non voler bloccare gli aiuti umanitari ed esclude la sospensione immediata dei pagamenti a favore della popolazione palestinese nel quadro degli aiuti allo sviluppo (come affermato da Borrell). Tuttavia, motiva tale affermazione con ragioni esclusivamente tecniche: «there are no payments foreseen». Inoltre, la Commissione annuncia di aver avviato una revisione urgente e completa dell'assistenza dell'Unione alla Palestina, per verificare che nessun fondo UE indirettamente possa facilitare la commissione di atti terroristici o possa in alcun modo finanziare organizzazioni terroristiche. Ancora, in un discorso, il 10 ottobre, Borrell afferma che la stragrande maggioranza degli Stati membri è contraria alla sospensione del

---

<sup>42</sup> La *partnership* tra UE e Palestina è basata su un Interim Association Agreement on Trade and Cooperation, firmato nel 1997 tra le Comunità europee e l'OLP, a nome dell'Autorità Palestinese. Nel 2013 fu poi approvato il Piano d'Azione per la Palestina nel quadro della Politica europea di vicinato.

<sup>43</sup> Su queste vicende, si vedano ancora le considerazioni di M. GATTI, *La caotica reazione*, cit.

<sup>44</sup> Occorre ricordare che la DG NEAR, competente per la politica di vicinato e per l'allargamento, gestisce la maggior parte dell'assistenza finanziaria e tecnica dell'Unione ai paesi del vicinato, tra i quali rientra la Palestina.

sostegno alla popolazione palestinese<sup>45</sup>. Di fronte a un tale concerto stonato di prese di posizione, e alla constatazione che gli Stati membri non avrebbero mai appoggiato una revisione in senso restrittivo degli aiuti allo sviluppo nei confronti della popolazione palestinese, la Commissione procede, a passo di corsa, all'annunciata revisione delle politiche di sostegno alla Palestina, i cui risultati sono presentati in una Comunicazione già il 21 novembre<sup>46</sup>. L'indagine giunge alla conclusione che è accertato che le salvaguardie poste in essere dall'Unione sono efficaci e in grado di impedire il trasferimento di fondi UE a organizzazioni terroristiche in Palestina. Nessun blocco dei pagamenti, quindi, anzi un progressivo incremento dei fondi a favore della popolazione palestinese<sup>47</sup>.

La seconda questione, che riveste un estremo interesse, in primo luogo per il sostegno alla popolazione palestinese, ma anche, di nuovo, per l'atteggiamento dell'Unione e dei suoi Stati membri, è il caso relativo all'UNRWA, Agenzia delle Nazioni Unite per l'assistenza ai rifugiati palestinesi (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Il 26 gennaio 2024 il governo israeliano pubblicamente accusa alcuni membri del personale dell'Agenzia di aver partecipato agli attacchi del 7 ottobre, suscitando orrore, sconcerto e preoccupazione nella comunità internazionale. Anche di fronte a questa notizia, le reazioni dell'Unione europea sono convulse. Lo stesso giorno, in una dichiarazione congiunta, la presidente della Commissione e l'Alto Rappresentante esprimono preoccupazione, la reiterata condanna degli attacchi e il riconoscimento al tempo stesso del ruolo vitale di UNRWA per il popolo palestinese. L'Unione chiede all'Agenzia e alle Nazioni Unite piena trasparenza e l'avvio di un'indagine approfondita su tutti i propri dipendenti. L'UNRWA avvia un'indagine e licenzia immediatamente i sospettati. In un successivo rapporto, peraltro, l'UNRWA accusa a sua volta le autorità israeliane di aver estorto con la tortura ad alcuni suoi dipendenti detenuti la confessione di essere affiliati a Hamas<sup>48</sup>. In una successiva dichiarazione del 29 gennaio la Commissione europea considera che non ci sono immediati pagamenti all'UNRWA in programma da parte UE, almeno fino alla fine di febbraio, e che l'Unione si riserva di valutare la sua posizione alla luce dell'indagine e della volontà di trasparenza manifestate dall'Agenzia. Successivamente, il 1° marzo, la Commissione, considerato positivamente l'impegno alla trasparenza da parte dell'UNRWA e dell'ONU, annuncia che non sospenderà i pagamenti e che procederà a trasferire i previsti 50 milioni di euro di finanziamenti già stanziati dall'UE e che anzi, come evidenziato sopra, l'Unione intende incrementare il sostegno umanitario alla popolazione palestinese. Dopo un iniziale sconcerto e prudenza da parte dell'Unione, dunque, la considerazione della vitale importanza del sostegno fornito ai civili palestinesi dall'UNRWA e la determinazione a non far mancare tale sostegno sono gli elementi positivi che emergono dalla vicenda. Nel frattempo, però, in nome dell'azione parallela tra Unione e Stati membri cui si accennava all'inizio a

---

<sup>45</sup> Israel/Gaza: Press remarks by High Representative Josep Borrell after informal meeting of EU Foreign Affairs Ministers, Muscat, 10 October 2023, a conclusione di un incontro tra gli Stati membri del Gulf Cooperation Council e gli Stati membri dell'Unione europea. Borrell dice tra l'altro che la revisione del sostegno umanitario alla popolazione palestinese, richiesta dalla Commissione e da una minoranza di Stati membri, "should not be an excuse for delaying the implementation of our cooperation".

<sup>46</sup> Communication to the Commission, *Review of ongoing financial assistance to Palestine*, Strasbourg, 21 November 2023, doc. C(2023) 8300 final.

<sup>47</sup> Si veda al riguardo European Commission, *The financing of the annual action plan in favour of Palestine for 2023*, Implementing Decision, Brussels, 19 December 2023, doc. COM(2023) 9178 final. In tale decisione si stanziavano più di 118 milioni di euro da gestire attraverso il meccanismo PEGASE (Mécánisme Palestino - Européen de Gestion et d'Aide Socio-Economique).

<sup>48</sup> *UNRWA report says Israel coerced some agency employees to falsely admit Hamas links*, Reuters, March 8, 2024.

proposito delle politiche di cooperazione allo sviluppo e di fornitura di aiuto umanitario, alcuni Stati membri, tra cui l'Italia e diversi altri, all'indomani dell'accusa di coinvolgimento in azioni terroristiche di alcuni dipendenti, si affrettano ad annunciare la sospensione dei propri finanziamenti all'UNRWA. Si tratta di uno di quei casi in cui Unione e Stati membri assumono posizioni diverse, e addirittura contrastanti, a detrimento della coerenza dell'azione e della posizione internazionale dell'Unione nel suo complesso. Di questi 18 Stati membri, alcuni tornano sui propri passi annunciando la ripresa dei finanziamenti dopo un mese di blocco. Peraltro, sia l'Alto Rappresentante Borrell, sia soprattutto il Parlamento europeo, condannano la scelta degli Stati membri e li esortano a non far mancare il sostegno finanziario all'UNRWA<sup>49</sup>.

La considerazione conclusiva su questo punto può essere ambivalente: essa può essere improntata all'ottimismo, se si valorizza il fatto che l'Unione europea, sia pure anche in questo caso con incoerenza e cautela, rimane saldamente e in modo importante impegnata nell'assistenza umanitaria nei confronti della popolazione palestinese; o orientata al pessimismo, se si considera invece come l'impegno dell'Unione, pur importante sul piano finanziario, non si spinge mai fino a una condanna dei comportamenti israeliani, né è stata efficace negli anni nel perseguire una soluzione politica al conflitto o nel conseguire risultati positivi nello sforzo di State-building da parte palestinese, a causa delle proprie divisioni interne e anche dei contesti internazionali, ma si è sempre in fondo limitata all'assistenza umanitaria, quindi a erogare fondi, senza una vera assunzione di responsabilità politica e diplomatica<sup>50</sup>.

##### 5. I punti politici e le priorità dell'impegno dell'Unione riguardo alla situazione mediorientale. La sicurezza della navigazione nel Mar Rosso e l'Operazione Aspidi

Dalle dichiarazioni di vari esponenti delle istituzioni emerge come la politica UE si concentri su alcune priorità legate al conflitto mediorientale. Tali punti sono stati sintetizzati in particolare nelle osservazioni presentate da Charles Michel a margine del Consiglio europeo del 1° febbraio, che, come si ricorderà, non aveva adottato conclusioni al riguardo a causa della mancanza di accordo tra gli Stati membri. Dunque, secondo quanto comunicato da Michel, i punti discussi dal Consiglio europeo e su cui l'Unione europea deve lavorare

---

<sup>49</sup> Si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 28 febbraio 2024 su *Human rights and democracy in the world and the European Union's policy for the matter*, nel cui par. 15 il Parlamento «Highlights the fact that UNRWA plays an irreplaceable role in providing critical aid to ensure the day to day survival of 2,2 million civilians in Gaza, who are facing an unspeakable threat to their lives and most basic rights; rejects the suspension of funding to UNRWA by 18 States, and recalls that if this decision is not reversed, UNRWA will run out of funds in the coming months; calls, therefore, for the EU and its Member States to grant UNRWA support with the proper funding to continue and to improve its life-saving humanitarian work». L'Alto Rappresentante Borrell, in una dichiarazione del 27 febbraio, è meno esplicito: «it remains of crucial importance to provide UNRWA with adequate funding – a funding gap would have catastrophic consequences. We have to be clear: there is simply no substitute for UNRWA, now and for the day after. Individual accountability must be ensured, but collective punishment cannot be the answer».

<sup>50</sup> Tanto da spingere S. AKGÜL-AÇIKMEŞE e S. ÖZEL, *EU Policy towards the Israel-Palestine Conflict: The Limitations of Mitigation Strategies*, in *The International Spectator*, 2024, p. 59 ss., a sostenere che l'Unione europea ha adottato un approccio di “selective engagement” nella questione palestinese, anche forse per lavarsi la coscienza, data la sua incapacità di contribuire a una soluzione stabile e duratura del conflitto. Gli autori concludono, brutalmente, che, agendo in questo modo, «the EU has relieved Israel of the costs of its expansionist policies and control over Palestinian lands, despite the fact that, according to international law, such responsibility should fall on Israel's shoulders as occupying country» (p. 73).

sono i seguenti, nell'ordine indicato dal Presidente: 1) sicurezza nel Mar Rosso; 2) rilascio degli ostaggi; 3) impegno per far sì che gli aiuti umanitari giungano a Gaza; 4) processo negoziale per una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati.

Sotto il profilo dell'azione dell'Unione, la questione più interessante nella presente fase del conflitto mediorientale è senz'altro quella relativa alla sicurezza della navigazione nel Mar Rosso.

In via preliminare, non si può non notare che, tra le priorità dell'Unione connesse alla crisi in corso, la questione della sicurezza nel Mar Rosso balza al primo posto, in coerenza con l'entità degli interessi economici e commerciali europei connessi alla libertà di navigazione nelle aree di mare interessate, che sono il fulcro delle rotte commerciali tra Mediterraneo e Asia. Nelle settimane che hanno visto l'aggravarsi della crisi umanitaria di Gaza, i combattenti Houthi<sup>51</sup>, un gruppo militare sciita che, dopo una lunga guerra, ha assunto il controllo di gran parte del territorio dello Yemen, ha cominciato, in sostegno alla causa palestinese e in risposta agli eccessi repressivi di Israele (ma anche, come sembra, con una volontà di destabilizzazione dell'area orchestrata con l'Iran), ad attaccare navi commerciali in navigazione verso il Mar Rosso, utilizzando missili e droni, avendo come obiettivo le navi dirette in Israele o che abbiano qualche collegamento con Israele. L'effetto di tali attacchi è una drammatica riduzione del traffico marittimo commerciale in un'area di mare che è di vitale importanza per le rotte commerciali, essendo la via da e verso il Canale di Suez. Le compagnie di navigazione stanno trasferendo i loro traffici sulla rotta, più lunga, che circumnaviga il continente africano, per poi entrare nel Mediterraneo dallo Stretto di Gibilterra. È evidente il danno economico, in termini di tempo e costi di trasporto e di assicurazione, che tale situazione comporta. L'Unione europea ha quindi deciso di agire a tutela della libertà e della sicurezza della navigazione marittima nell'area colpita dagli attacchi degli Houthi, lanciando un'operazione navale militare a protezione delle navi che transitano in quell'area. La missione Aspides, operativa dal 19 febbraio, con funzione difensiva, opera in un'area di mare che include lo Stretto di Baab al-Mandab, lo Stretto di Hormuz, le acque internazionali del Mar Rosso, del Mar Arabico, del Golfo di Oman e del Golfo Persico. Essa, ai sensi della decisione che l'ha istituita<sup>52</sup>, ha il compito di a) accompagnare le navi nell'area di operazioni; b) garantire la conoscenza della situazione marittima nell'area di operazioni (quindi pattugliare ed effettuare attività di sorveglianza); c) proteggere le navi da attacchi multi-dominio in mare, nel pieno rispetto del diritto internazionale, compresi i principi di necessità e di proporzionalità. Aspides agisce in stretto coordinamento con l'altra missione navale UE presente in quell'area, ovvero Atalanta, operazione volta a contribuire alla sicurezza marittima nell'Oceano Indiano occidentale e nel Mar Rosso<sup>53</sup>, attiva principalmente contro i pirati che infestano le acque al largo della Somalia. Inoltre, la decisione istitutiva di Aspides prevede che la missione UE cooperi, anche attraverso lo scambio di informazioni,

---

<sup>51</sup> Per una ricostruzione delle vicende yemenite e del ruolo degli houthi, in rapporto alla sicurezza della regione, ma anche sotto il profilo politico, culturale, religioso, sociale e storico, si veda A. HAMIDADDIN, (Ed.), *The Huthi Movement in Yemen. Ideology, Ambition, and Security in the Arab Gulf*, London, 2022.

<sup>52</sup> Si veda la decisione (PESC) 2024/583 del Consiglio dell'8 febbraio 2024, relativa a un'operazione di sicurezza marittima dell'Unione europea volta a salvaguardare la libertà di navigazione in relazione alla crisi nel Mar Rosso (EUNAVFOR ASPIDES), in *GUUE L* del 12 febbraio 2024. L'operazione è finanziata, per le spese comuni, dal Fondo europeo per la pace (decisione (PESC) 2021/509, in *GUUE L*, L 102 del 24 marzo 2021). Si veda anche la decisione (PESC) 2024/632 del Consiglio del 19 febbraio 2024, in *GUUE L* del 20 febbraio 2024, che dispone l'avvio dell'operazione a partire da quello stesso giorno.

<sup>53</sup> Istituita con azione comune 2008/851/PESC del Consiglio, del 10 novembre 2008, in *GUUE L* 301 del 12 novembre 2008.

con l'operazione "Prosperity Guardian" promossa da Stati Uniti e Regno Unito, le cui regole d'ingaggio sono però molto più aggressive di quelle europee, e probabilmente non rispettose dei citati principi di necessità e proporzionalità (le forze guidate dagli Stati Uniti hanno già effettuato attacchi missilistici contro le basi Houthi in territorio yemenita, provocando anche delle vittime<sup>54</sup>). Il lancio di Prosperity Guardian, alla fine di dicembre 2023, ha ricevuto, ancora una volta, reazioni divergenti da parte dei paesi membri dell'Unione europea, alcuni dei quali hanno deciso di prendervi parte, sia pure con partecipazione militare poco più che simbolica (da quanto risulta, si tratta di Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi). Quanto ad Aspides, gli Stati attivamente coinvolti sono, dalle informazioni reperibili, Francia, Germania, Italia (con il comando della forza navale), Belgio, Grecia (comando dell'operazione e sede del quartier generale a Larissa). La Spagna detiene il comando dell'operazione Atalanta, quindi è presente nell'area con proprie navi ed è lo Stato membro che più ha spinto per una missione distinta e più difensiva rispetto a Prosperity Guardian, e anche per non estendere il mandato di Atalanta, come pure all'inizio si era prospettato.

Insomma, anche su questo punto, considerato vitale dal Consiglio europeo, così come ribadito anche dal consenso unanime prestato all'adozione della decisione istitutiva di Aspides, gli Stati membri continuano a "play their own game", agendo alcuni nell'ambito della missione guidata dagli Stati Uniti, altri partecipando alla stessa Aspides, altri ancora concentrando la loro azione su Atalanta.

#### 6. Il problema dell'antisemitismo e dell'odio antisلمico in Europa e la Comunicazione del 6 dicembre 2023

L'aggravarsi della crisi di Gaza ha condotto a un'appassionata reazione da parte dell'opinione pubblica in Europa contro gli orrori di Hamas e la violenta rappresaglia israeliana, con il moltiplicarsi di manifestazioni di piazza a sostegno della causa palestinese, per il cessate il fuoco e per il rilascio degli ostaggi. Le manifestazioni si sono svolte in larghissima maggioranza in modo del tutto pacifico, ma la crescente tensione ha portato anche all'intensificarsi di episodi gravissimi di odio antisemita<sup>55</sup> e antisلمico. L'antisemitismo, purtroppo, è un male, come dicevo all'inizio, sopito in Europa, ma mai del tutto eradicato, e tende a riaffiorare nei discorsi d'odio e, talvolta, anche con episodi violenti in momenti di tensione come quello che stiamo vivendo. Specularmente, episodi di odio e violenza antisلمica<sup>56</sup>, figli di un razzismo e di una diffidenza religiosa anch'essi latenti nelle società europee, hanno cominciato a intensificarsi con l'acuirsi della crisi.

L'Unione europea si fonda su valori di uguaglianza e rispetto dei diritti fondamentali, incluse la libertà di professare il proprio credo<sup>57</sup> e la libertà di manifestazione del pensiero,

<sup>54</sup> Si veda *Statement from President Joe Biden on Coalition Strikes in Houthi-Controlled Areas in Yemen*, January 11, 2024, in cui il Presidente USA afferma che agli attacchi hanno partecipato anche forze dei Paesi Bassi, Stato membro dell'UE, insieme a USA, Canada, Australia, Regno Unito, Bahrein.

<sup>55</sup> M. PSARA, *Antisemitism in Europe reaching levels unseen in decades, says top Rabbi*, in *Euronews*, 25 October 2023; Anti-Defamation League (ADL), *Global Antisemitic Incidents in the Wake of the Hamas' War on Israel*, 13 March 2024.

<sup>56</sup> L. FOROUDI, TH. ESCRITT, A. MACASKILL, S. MARSH, *Muslims in Europe feel vulnerable to rising hostility over Israel-Gaza*, Reuters, 29 November 2023.

<sup>57</sup> Sul tema si veda A. MIGNOLLI, *Eredità e libertà. Il ruolo della libertà religiosa nel diritto dell'Unione europea*, in M.I. PAPA, G. PASCALE, M. GERVAZI, (a cura di), *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, Napoli, 2019, p. 99 ss., e la letteratura e giurisprudenza ivi citate.

principi incardinati nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali. Per questo le istituzioni hanno ritenuto necessario intervenire per ribadire l'impegno dell'Unione in favore di un clima di rispetto delle diversità, di uguaglianza tra tutti i membri delle società europee, di ferma condanna e contrasto per qualsiasi forma di discriminazione e di odio. L'intervento ha preso la forma di una Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante, dal titolo eloquente: "Nessuno spazio per l'odio in un'Europa che, unita, lo ripudia", presentata il 6 dicembre 2023<sup>58</sup>. Il documento è prevalentemente centrato sul contrasto all'antisemitismo, ma estende la sua attenzione a ogni possibile caso di incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio, incluso quello antislimico. La Comunicazione indica le molte e importanti iniziative poste in essere dall'Unione o che l'Unione intende attivare, per prevenire e contrastare i fenomeni di odio rivolti verso le comunità ebraiche e islamiche, ma anche contro la comunità LGBTIQ, o quelli ispirati da sentimenti razzisti o xenofobi<sup>59</sup>. Particolarmente interessante e delicata la parte dedicata alla diffusione di discorsi di incitamento all'odio online, soprattutto sulle piattaforme, per le quali sta per essere applicabile la normativa del Digital Services Act (DSA)<sup>60</sup>. La Commissione sta al riguardo negoziando un codice di condotta nell'ambito della disciplina dettata dal DSA per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online, volto a eliminare dalle piattaforme i contenuti illegali prima che diventino virali, soffocando così il montare di possibili ondate di odio online. La grande sfida in questo ambito, di cui la Comunicazione dà conto, è determinare i confini tra contenuti illegali e "contenuti borderline", questi ultimi essendo tutti quei contenuti che, seppur dannosi perché fomentano una visione distorta o alimentano stereotipi religiosi, razziali o di genere, rientrano comunque nella tutela della libertà di espressione e non sono pertanto removibili. Il tema è scivoloso e complesso. Secondo la Comunicazione, la chiave è nella sensibilizzazione dei cittadini e nell'attività di moderazione all'interno delle piattaforme.

Il punto forse più controverso della Comunicazione è però quello dedicato a «proteggere la democrazia dall'odio». In questo capitolo della Comunicazione si afferma che la disinformazione e la manipolazione delle informazioni possono avere l'effetto di polarizzare l'opinione pubblica e di istigare all'odio, e si insiste soprattutto sull'ingerenza da parte di attori stranieri, il che interessa in modo particolare alle istituzioni, le quali si sentono esposte a forme ostili di propaganda in tempi, come quelli presenti, in cui non solo si stanno combattendo due guerre ai confini dell'Unione, ma i cittadini europei si preparano a eleggere il Parlamento europeo a giugno del 2024. La Comunicazione menziona, quali esempi di disinformazione, quelli sulla pandemia da Covid-19 e sull'aggressione della Russia contro l'Ucraina. Identificare disinformazione e manipolazione delle informazioni, e quale sia eventualmente il ruolo di non meglio precisati attori stranieri (immagino si debba leggere "russi", ma forse anche "iraniani", o "cinesi"), in un ambiente mediatico e digitale intriso di propagande contrapposte come avviene in tempi funestati dalla guerra come il presente, è compito complesso, specialmente se lo si conduce in una società democratica, che proclama di voler "difendere" la democrazia, e quindi il pluralismo delle opinioni e la libertà di

<sup>58</sup> Commissione europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio "Nessuno spazio per l'odio in un'Europa che, unita, lo ripudia", Bruxelles, 6 dicembre 2023, doc. JOIN(2023) 51 final.

<sup>59</sup> Si va da programmi di protezione per i luoghi di culto a iniziative nell'ambito dell'istruzione e dello sport, all'inserimento nel diritto penale degli Stati membri di specifiche fattispecie di reato in materia di istigazione all'odio, con interventi per il rafforzamento della protezione delle vittime.

<sup>60</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali, in *GUUE*, L 277 del 27 gennaio 2022.

manifestazione del pensiero. Quali sono dunque gli strumenti che la Comunicazione propone? In estrema sintesi si prevede il rafforzamento dei verificatori dei fatti indipendenti, soggetti competenti ad accertare la veridicità dei fatti, che opereranno anche con l'ausilio di strumenti di intelligenza artificiale (IA). A conclusione delle verifiche, si prospetta la rimozione dal web dei contenuti che risultino falsi, frutto di propaganda o di disinformazione<sup>61</sup>. Discernere il vero dal falso e dalla propaganda non è operazione agevole, soprattutto nel contesto presente. Così come è difficile capire quale può essere il ruolo, in questa operazione, dell'IA. In questo delicato ambito, sono molti gli interrogativi che si pongono, cui è difficile dare una risposta definitiva. Chi instruirà l'IA insegnandole a discernere tra vero e falso e individuare la disinformazione? Come saranno elaborati gli algoritmi? E, anche per quanto riguarda gli umani verificatori di fatti indipendenti, come saranno selezionati? In base a quali competenze? Altrettanto problematico è il ruolo che dovranno avere le piattaforme online. Questo capitolo della Comunicazione, oltre ad apparire un po' fuori contesto – può accadere che la disinformazione conduca a campagne d'odio, anche antisemite, ma poi il capitolo vira su altre questioni, di portata più ampia – suscita sensazioni di preoccupazione per un'Europa che si trova ad aver paura del pluralismo, del conflitto delle opinioni, che ritiene di dover educare i giornalisti<sup>62</sup>, come se essi non fossero professionisti il cui ruolo è quello di pubblicare notizie la cui veridicità abbiano verificato, e di assumersi la responsabilità delle proprie opinioni. Altra cosa è l'incitamento all'odio e alla discriminazione o la violenza provocata dall'odio, fenomeni questi che devono essere identificati, prevenuti per quanto possibile attraverso la cultura, la sensibilizzazione e l'educazione all'accettazione del diverso, ma anche perseguiti con determinazione quando integrano comportamenti delittuosi. Ho molti dubbi che la censura delle opinioni attraverso verificatori, segnalatori o altre opache figure, umane o artificiali che siano, sia un mezzo efficace per “difendere la democrazia”.

## 7. Osservazioni a chiusura

A conclusione di questa breve disamina dei punti che mi sono parsi più significativi in tema di impatto sull'Unione europea della crisi della Striscia di Gaza, mi sento di poter dire che l'Unione appare più divisa che mai, su tutti i temi e in tutte le geometrie: sulla posizione da assumere a livello internazionale, sugli aiuti umanitari, sulla soluzione politica – tutti sostengono una soluzione a due Stati per i due popoli, ma solo una minoranza degli Stati membri ha riconosciuto lo Stato di Palestina (ricordiamo quello che si diceva all'inizio a proposito dell'asterisco) –, sulle azioni da intraprendere nel Mar Rosso. Un'istituzione ne contraddice un'altra e tutte sono caute e prudenti, gli Stati membri hanno atteggiamenti divergenti e non riescono neanche a concordare le conclusioni del Consiglio europeo, esponendosi a figuracce di portata mondiale. Gli Stati membri sono divisi anche nel voto alle

---

<sup>61</sup> Su queste tematiche, e sulle varie iniziative che l'Unione ha adottato in materia di disinformazione in particolare all'indomani dell'occupazione della Crimea da parte della Russia, per contrastare l'azione di propaganda del Cremlino, si vedano le considerazioni di M.R. ALLEGRI, *The impact of disinformation on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU*, in *Globalization and Internationalization: Benefits and Challenges of Collaboration. Proceedings Book of the International Scientific Conference*, Durrès, 2024, p. 168 ss.

<sup>62</sup> Una delle azioni previste è la formazione dei giornalisti, sul rispetto delle norme sui media, compreso il riconoscimento dell'incitamento all'odio e la capacità di individuare la faziosità nella comunicazione (p. 14).

Nazioni Unite, dove le due risoluzioni adottate dall'Assemblea generale per chiedere un cessate il fuoco umanitario hanno visto alcuni Stati dell'UE votare contro e altri astenersi, mentre la maggioranza si esprimeva a favore delle risoluzioni<sup>63</sup>. Le timide parole di condanna dell'operato illegale di Israele e del suo governo da parte delle istituzioni dell'Unione sono nascoste dentro formulazioni involute e implicite, dove Israele e Netanyahu non sono quasi mai menzionati. Le nuove misure restrittive contro persone associate a Hamas sono state applicate tre mesi dopo i fatti, ma per quanto riguarda Israele – certamente Stato che ha subito un attacco sanguinoso, ma che, altrettanto certamente, ha ecceduto nella reazione in violazione del diritto internazionale e del diritto internazionale umanitario –, invece, non si parla neanche di applicare sanzioni o di richiedere mandati di cattura alla CPI<sup>64</sup>, né di congelare fondi israeliani da utilizzare per la ricostruzione di Gaza, neanche di fronte alle ripetute violazioni del diritto internazionale che ormai sono ampiamente documentate. La proposta di utilizzare le clausole di condizionalità degli accordi in vigore tra UE e Israele per imporre almeno la sospensione dell'Accordo di Associazione è stata avanzata, ma l'esito della procedura è molto incerto, e anche su questo gli Stati membri appaiono divisi. L'Unione continua a non far mancare il suo supporto umanitario alla popolazione palestinese, ma fatica a prendere un'iniziativa decisa in favore di una soluzione politica del conflitto, il che richiederebbe almeno un immediato cessate il fuoco, la liberazione degli ostaggi e un tavolo negoziale, in cui l'Unione stessa potrebbe partecipare, con altri attori della regione, per perseguire seriamente la soluzione dei due Stati, per quanto questa si presenti di sempre più difficile realizzazione ogni giorno che passa, ogni bomba che esplode su Gaza, ogni famiglia palestinese che viene cacciata dalla sua casa in Cisgiordania, ogni ostaggio israeliano che muore.

---

<sup>63</sup> Si veda l'esito delle votazioni per la risoluzione del 12 dicembre 2023, approvata dall'Assemblea generale a larghissima maggioranza (153 voti a favore, 10 contrari, 23 astenuti), dove si chiede un immediato cessate il fuoco umanitario, il rilascio di tutti gli ostaggi, l'accesso umanitario alla Striscia di Gaza (A/RES/ES-10/22, *Protection of civilians and upholding legal and humanitarian obligations*): due Stati membri dell'UE hanno votato contro (Austria e Cechia), quattro si sono astenuti (Germania, Ungheria, Italia e Paesi Bassi), tutti gli altri hanno votato a favore.

<sup>64</sup> Al momento di chiudere questo lavoro, escono sulla stampa notizie sulla possibile imminente adozione di mandati di arresto da parte del Procuratore della CPI nei confronti di esponenti di spicco del governo israeliano, incluso il premier Netanyahu, e di Hamas (NY Times, *Israeli Official Believe International Court Is Preparing Arrest Warrants Over War*, 28 April 2024), ma certamente tali eventuali misure non sono state pubblicamente sollecitate dalle istituzioni dell'Unione o dagli Stati membri, contrariamente a quanto invece avvenuto per i crimini russi in Ucraina, per i quali la collaborazione dell'UE è estremamente attiva (si vedano le iniziative in materia da parte di Eurojust: <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-and-the-war-in-ukraine>).