

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
Corso di Laurea Triennale in  
Operatore dei Servizi Giuridici

---

TESI DI LAUREA IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

IL PARTENARIATO TRA UNIONE EUROPEA  
E LO STATO DI ISRAELE: IL TRATTAMENTO LEGALE  
DELL'ESPORTAZIONE DI PRODOTTI DALLA WESTBANK  
ALLA LUCE DELLE NUOVE *GUIDELINES*

*Relatore:*

Chiar.mo Prof. Cristiana Fioravanti

*Laureando:*

Cesare Bonazzi

---

Anno Accademico 2014-2015

*A Don Marco Aldrovandi*

*L'autore riconosce e garantisce i diritti d'autore delle opere citate in bibliografia, non è pertanto responsabile per l'uso che vogliono farne terzi, di genere spam o razzisti o contenenti dati sensibili non conformi al rispetto delle normative vigenti. Alcuni testi inseriti nell'elaborato sono tratti da internet, e pertanto considerati di pubblico dominio; qualora la loro pubblicazione, come quella di tutte le fonti citate nello scritto, violassero eventuali diritti d'autore, vogliate comunicarlo ad Assopace Palestina via e-mail, che provvederà a contattare l'autore ed a rimuovere gli stessi tempestivamente.*

# INDICE

Introduzione e piano di lavoro.	7
---------------------------------	---

## Capitolo 1

### ANALISI DEI RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA E LO STATO DI ISRAELE

1.1	La ricostruzione delle relazioni con lo Stato di Israele.....	15
1.2	<i>The EU – Israel Association Agreement</i> .....	19
1.2.1	Gli obiettivi dell'Accordo di Associazione: analisi degli aspetti giuridici salienti in materia di libera circolazione di merci, persone, capitali.....	20
1.2.2	La cooperazione scientifica e tecnologica: dall' <i>Action Plan</i> ai Protocolli Aggiuntivi.....	25
1.3	La clausola sui diritti umani: procedura di sospensione degli accordi ( <i>No Association with occupation</i> ).....	27

## Capitolo 2

### IL TRATTAMENTO LEGALE DELLE ESPORTAZIONI DI PRODOTTI PROVENIENTI DAI TERRITORI OCCUPATI

2.1	La posizione dell'Unione Europea nei confronti della politica israeliana nei medesimi territori.....	39
2.2	La pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia sulla costruzione della barriera di separazione nei Territori Occupati e le sue implicazioni.....	46

2.2.1	La certificazione d'origine secondo l' <i>Association Agreement</i> .....	59
2.3	Prodotti originari di un insediamento israeliano situato in Cisgiordania: lo <i>status</i> legale dei prodotti esportati dalle colonie secondo la giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia: il caso <i>Brita</i> .....	68
2.3.1	Il problema dell'etichettatura dei prodotti: le <i>Guidelines</i> della Commissione Europea.....	81
2.3.2	L'applicazione "regionale" delle <i>Guidelines</i> nel Regno Unito.....	91
2.4	Gli sviluppi successivi alla luce della vicenda <i>Ahava</i> .....	96
2.5	La partecipazione di Israele ad <i>Horizon 2020</i> alla luce delle nuove <i>Guidelines</i> .....	109
	Conclusioni.....	115
	Bibliografia	
	Opere monografiche e collettanee.....	125
	Documenti reperibili su internet.....	128
	Documenti ufficiali.....	132
	Giurisprudenza.....	137
	Trattati internazionali.....	138

## Introduzione e piano di lavoro

Le relazioni tra Israele ed Unione Europea vedono le proprie origini nei primi passi mossi dalla Comunità Europea, a seguito della stipulazione del Trattato di Roma del 1957. La vicinanza geografica, i legami economici e politici e la comune ispirazione culturale costituiscono la radice delle relazioni tra Europa e lo Stato di Israele.

Nell'aprile del 1958 Israele è stato il terzo Paese, dopo la Grecia e gli Stati Uniti, a richiedere un *establishment* diplomatico a Bruxelles<sup>1</sup>. Nel febbraio dell'anno successivo, Israele e la Comunità Economica Europea hanno posto le basi formali delle loro relazioni diplomatiche. Il 1964 segna la data del primo e limitato Accordo commerciale, poi implementato e sostituito dall'Accordo del 1970 e successivamente da quello del 1975<sup>2</sup> che hanno stabilito una relazione commerciale preferenziale.<sup>3</sup> Tuttavia, malgrado questi interessi comuni, per lungo tempo l'Europa non è stata considerata come il maggior partner nella politica estera dello Stato di Israele. In prima battuta le ragioni le possiamo trovare nell'esperienza ebraica in Europa e nell'Olocausto, nelle posizioni adottate dai *member states* sul conflitto israeliano-palestinese (collettivamente e singolarmente), e infine nella centralità degli Stati Uniti come attori delle relazioni diplomatiche e strategiche della politica israeliana.

Di fatto, quanto si parla di politica dell'Unione nei confronti di Israele è necessario inquadrare la questione nell'*European Neighborhood Policy*; a tal riguardo ciò che risulta evidente è che prima del Summit dell'Aia del 1969 gli Stati membri della CEE avevano preferito adottare politiche regionali particolari, senza coordinamento alcuno. Successivamente, a

---

<sup>1</sup>A tal riguardo si veda, diffusamente, Pardo S. e Peters J., *Uneasy Neighbors Israel and the European Union*, Lexington Books, USA, 2010, pp. 1-15.

<sup>2</sup>V. *infra* cap 1, par 1.1

<sup>3</sup>Commission of the European Communities, *The EEC-Israel Cooperation Agreements*, Europe Information Development, Bruxelles, 1980, pp. 1-14.

seguito del Rapporto Shuman, a maggio 1971, i ministri europei accettarono all'unanimità la Risoluzione 242 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU<sup>4</sup>, che prevedeva l'istituzione di zone smilitarizzate; il ritiro di Israele dai Territori Occupati del 1967; l'internazionalizzazione di Gerusalemme; il consenso al rientro dei profughi palestinesi o un risarcimento.<sup>5</sup> In tal senso, e in estrema sintesi, questa è stata la direzione perseguita dalle Istituzioni dell'Unione fino ai giorni nostri, in cui fissiamo per ultima cronologicamente, la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla "*Palestine Statehood*" a dicembre 2014. In essa il Parlamento europeo, riaffermando che il riconoscimento dello Stato di Palestina è di competenza esclusiva dei membri, sostiene in linea di principio una soluzione volta al riconoscimento di tale Stato e alla costituzione di due Stati.<sup>6</sup> Questa soluzione è fondata sui confini del 1967, con Gerusalemme capitale di entrambi gli Stati e con lo Stato di Israele in sicurezza e uno Stato palestinese indipendente e democratico, nel rispetto del diritto internazionale e del diritto di autodeterminazione del popolo palestinese.<sup>7</sup> E' peraltro da notare che la soluzione del Parlamento Europeo non risulta essere tanto differente dalla Dichiarazione di Venezia del 1980<sup>8</sup>, punto più estremo delle relazioni Europa-Israele, il cui concetto chiave era l'asserzione *Land For Peace*, prevedendo l'istituzione di due Stati distinti:

---

<sup>4</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris* 242, 22.11.1967.

<sup>5</sup> Astarita M., *La linea d'ombra: il ruolo dell'Unione Europea nel conflitto arabo-israeliano*, A&B Editrice, Catania, 2006, pp. 27-30.

<sup>6</sup> Parlamento Europeo, *Rsp* 2964, 16.12.2014.

<sup>7</sup> Villani U., *La Risoluzione del Parlamento Europeo sul Riconoscimento della Palestina*, Eurojus (Internet), (pubblicato Febbraio 2015; consultato Aprile 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://www.eurojus.it/la-risoluzione-del-parlamento-europeo-sul-riconoscimento-della-palestina/>

<sup>8</sup> European Union External Action, *Dichiarazione di Venezia*, 18.06.1980. (Testo Integrale della Dichiarazione di Venezia) *The Palestine Israel Journal of politics, Economics and culture*, Towards Statehood, Vol.6 No.2 1999.

Israele e Palestina, una strada percorsa *in primis* dagli organismi internazionali.<sup>9</sup>

La politica del “bilancino” o del doppio binario è proseguita negli anni creando altresì un duplice sistema di relazioni esistenti tra le Istituzioni dell’Unione e lo Stato di Israele. Ovvero sebbene le Istituzioni non abbiano mancato di condannare l’occupazione israeliana dei Territori Palestinesi, nondimeno Israele è divenuto l’interlocutore commerciale più importante dell’Unione Europea attraverso accordi bilaterali che hanno creato il *framework legale* affinché ciò si realizzasse. Trascorsi gli anni, senza che l’UE abbia mai avuto in mano l’iniziativa dell’*affaire* palestinese e confermando in questo senso il proprio ruolo marginale, Israele e l’Europa si sono gradualmente avvicinati, creando e implementando le loro relazioni economiche, scientifiche e culturali. Tra i vari fattori alla base dei rapporti tra Europa e Stato di Israele ha assunto un rilievo particolare la reciproca dipendenza economica. Infatti, Israele ha uno spazio economico troppo ristretto, ed è pertanto dipendente dall’Europa, e viceversa, per quanto riguarda le relazioni economiche esterne in materia di scambi commerciali, finanziamenti, approvvigionamento<sup>10</sup>. Unire la politica con la tecnica è stato l’elemento che ha contraddistinto l’azione della UE dalle altre organizzazioni intergovernative sovranazionali. Questo ha permesso, e permette ancora oggi, di far avanzare un già avviato processo economico – quindi tecnico – a una velocità maggiore rispetto a quello politico (gli accordi bilaterali siglati tra Europa ed Israele sono notevolmente e intenzionalmente apolitici), che può subire frizioni o rallentamenti. Una dinamica che, d’altro canto, nel caso dei rapporti con Israele, si è rivelata efficace.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>V. *infra* cap 2, par 2.1 e per un approfondimento Amany S., *The Euro Med partnership and the Arab Israeli conflict*, Atkin Paper Series, Londra, 2011.

<sup>10</sup>Rossolini R., *Comunità Economica Europea e Paesi Arabi*, Giuffrè, Milano, 1979, p.2.

<sup>11</sup>Dalla Negra C. e Nanni S., *UE-Israele: L’Accordo ACAA e la politica del doppio binario*, Osservatorio Iraq Medio Oriente e Nordafrica (Internet), (pubblicato Settembre 2012; consultato Febbraio 2015). Disponibile all’indirizzo: <http://osserva>

Abbiamo già citato l'Accordo del 1975, *EEC-Israel Cooperation Agreement* che ha posto le basi per la creazione tra Israele ed Europa di una zona di libero scambio, implementando le previsioni del *Free Trade Agreement* del 1970, dove per entrambi gli *stakeholders* l'Accordo di cooperazione non è stato solamente un Accordo per la liberalizzazione delle relazioni commerciali comuni. La conclusione dell'FTA ha costituito, infatti, un atto politico, che ha consentito ad Israele la realizzazione e il rafforzamento delle relazioni con il crescente "gigante" Europa<sup>12</sup>. Le basi legali attuali delle relazioni tra Europa ed Israele le troviamo nell'*EU-Israel Association Agreement* che ha sostituito *ex nunc* l'Accordo del 1975, approvato nel 1995 ed entrato in vigore nel 2000.<sup>13</sup> Successivamente l'*Association Agreement* è stato e viene tutt'ora implementato da protocolli addizionali e allegati la cui *ratio* è quella di eliminare le barriere tecniche settorialmente intese per singole materie. Oggi, l'Unione Europea è il più importante partner commerciale di Israele e il più grande bacino di esportazione ed importazione di prodotti, con un ammontare complessivo nel 2014 di approssimativamente € 30.1 milioni.<sup>14</sup>

Il primo capitolo del presente elaborato è incentrato sull'analisi delle relazioni esistenti tra Europa ed Israele, dapprima attraverso il *background* legale<sup>15</sup> storico e politico, ovvero analizzando la cronologia degli accordi siglati tra le due Parti, comprendendo anche un breve *focus* sui protocolli aggiuntivi. Israele ed Unione essendo legati dai sopracitati accordi

[torioiraq.it/approfondimenti/ue-israele-laccordo-acao-e-la-politica-del-doppio](http://torioiraq.it/approfondimenti/ue-israele-laccordo-acao-e-la-politica-del-doppio).

<sup>12</sup>Si veda, per approfondire la portata dell'Accordo FTA: Einhorn T., *The Role of the Free Trade Agreement between Israel and the EEC*, Nomos Verl.-Ges, Baden, 1994, pp. 1-20.

<sup>13</sup>Commissione Europea, "*Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part*", GUCE (testo integrale) L147/3, 20.06.2000.

<sup>14</sup>Fonte: Commissione UE e Alto Rappresentante, *ENP Country Report 2015*, SWD, Bruxelles, Marzo 2015, p. 9.

<sup>15</sup>V. *infra* cap 1, par 1.2.1



commerciali sono peraltro vicendevolmente distanti riguardo al processo di pace e ciò si riflette anche nei medesimi accordi, dove troveremo clausole degli accordi e *voluntas* degli stessi in palese antinomia dal punto di vista giuridico. Si vuole quindi, realizzare un *focus* incentrato sulla procedura di sospensione degli accordi esistenti tra Unione Europea e Stato di Israele realizzando un parallelo giuridico tra la sospensione della medesima tipologia di accordo tra il Vecchio Continente e Sri Lanka nel 2010, ovvero l'applicazione di sanzioni alla Russia conseguenti all'annessione della Crimea (in particolare, a titolo esemplificativo, recentemente l'UE ha negato l'accesso a tutti i prodotti della Crimea non accompagnati dalla certificazione d'origine dell'autorità Ucraina).<sup>16</sup> In questo assume pertanto specifico rilievo la clausola sui diritti umani presente nell'articolo 2 dell'*Association Agreement* e la campagna "*No Association With Occupation*".

Il secondo capitolo è invece incentrato sul trattamento legale dell'esportazione dei prodotti dalla West Bank e dalle colonie. Ci soffermeremo dapprima sulla posizione delle Istituzioni europee riguardo la politica israeliana nei Territori Occupati espressa attraverso documenti ufficiali, per poi analizzare le conseguenze legali della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 2004 sul muro di separazione. Verranno poi esaminate le disposizioni del protocollo IV dell'*Association Agreement*, relativo alla definizione della nozione di prodotti originari. E' in questa dimensione che si apre la dibattuta questione relativa ai prodotti originari o lavorati negli insediamenti. Gli Stati membri dell'Unione sono vincolati a non favorire l'esistenza e la crescita di questi, intraprendendo con essi relazioni commerciali o permettendo che i prodotti provenienti da questi o in questi lavorati, entrino nel mercato europeo attraverso normative che ne favoriscono l'ingresso.<sup>17</sup> La posizione della Commissione Europea in merito ai Territori Palestinesi occupati è chiara, ovvero quella di considerare i

---

<sup>16</sup>V. *infra* cap 1, par 1.3

*settlements* israeliani illegali sotto il profilo del diritto internazionale e di non riconoscere la sovranità israeliana nei Territori Occupati.<sup>18</sup> Come avremo avuto modo di approfondire nel primo capitolo, i rapporti UE-Israele sono disciplinati dall'*Accordo di Associazione*, che al riguardo stabilisce una clausola territoriale. Ci soffermeremo perciò sull'analisi dell'esportazione dei prodotti da Israele verso l'Europa con un'attenzione particolare riguardo a ciò che l'Europa intende come bene proveniente dallo Stato di Israele, giuridicamente contemplato dal suddetto Accordo.<sup>19</sup> In particolare analizzeremo gli effetti della sentenza della Corte di Giustizia Europea<sup>20</sup>, che ha stabilito che i prodotti con la dicitura PS (Territori Palestinesi Occupati), non devono usufruire delle agevolazioni fiscali previste dagli accordi commerciali tra Israele e UE.<sup>21</sup> In seconda battuta utilizzeremo il *case study* della sentenza *Brita GmbH*<sup>22</sup> che ha creato concretamente un precedente, per analizzare mediante *stare decisis*, lo *status* giuridico di un'altra tipologia di *export goods*, ovvero i prodotti cosmetici dell'azienda *Ahava*, situata a Mitzpe Shalem, un insediamento affacciato sul Mar Morto, illegale per le norme di diritto internazionale e anche per le norme dell'Unione Europea.<sup>23</sup> Il *Piano d'Azione* (implementato poi dall'Accordo ACAA) concluso dall'Unione Europea con lo Stato di Israele ha come *ratio* quella di realizzare l'integrazione

---

<sup>17</sup>Dubuisson F., *The international obligations of the European Union and its member states with regard to economic relations with israeli settlements*, Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2014, pp. 31-33.

<sup>18</sup>V. *infra* cap 2, par 2.1

<sup>19</sup>V. *infra* cap 2, par 2.2.1

<sup>20</sup>V. *infra* cap 2, par 2.3

<sup>21</sup>Scamardella G., *Scontro tra Unione Europea e Israele per i Territori Occupati*, Altitude (Internet), (pubblicato Luglio 2013; consultato: Marzo 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://www.altd.it/2013/07/19/unione-europea-israele-territori-occupati/>

<sup>22</sup>Guarino G., *Il Territorio della Palestina alla luce della sentenza della CGUE Brita GmbH*, in Scritti per Luigi Sico, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp.691-717.

<sup>23</sup>V. *infra* cap 2, par 2.4

dello Stato stesso nelle politiche e programmi europei, come parte del progetto per supportare la cooperazione UE-Israele, quest'ultimo è candidato a ricevere miliardi di euro nei prossimi sette anni anche grazie a d *Horizon 2020*.<sup>24</sup> Al momento numerosi enti israeliani godono già del sostegno economico e della cooperazione proveniente dall'Unione Europea. Per questo motivo la Commissione ha esplicitato attraverso le *Guidelines*<sup>25</sup> la distinzione tra Stato di Israele e Territori Occupati, con lo scopo di prevenire che gli insediamenti illegali beneficino di tali aiuti.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup>Jerska A., *Campaigning for Palestinian Rights in Europe: EU Funding Guidelines*, in Al Majdal, Badil Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Betlemme, Settembre 2013.

<sup>25</sup>Commissione Europea, *Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, GUCE 205/5, 19.07.2013.

<sup>26</sup>V. *infra* cap 2, par 2.5

# Capitolo 1

## ANALISI DEI RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA E LO STATO DI ISRAELE

Sommario: 1.1 La ricostruzione delle relazioni con lo Stato di Israele; - 1.2 The *EU – Israel Association Agreement*; - 1.2.1 Gli obiettivi dell'Accordo di Associazione: analisi degli aspetti giuridici salienti in materia di libera circolazione di merci, persone, capitali; - 1.2.2. La cooperazione scientifica e tecnologica: dall'*Action Plan* ai Protocolli Aggiuntivi; - 1.3 La clausola sui diritti umani: procedura di sospensione degli accordi (*No Association with occupation*).

### 1.1 La ricostruzione delle relazioni con lo Stato di Israele

L'Unione Europea può essere titolare di obblighi e diritti e può concludere accordi con Stati terzi, in quanto dotata di personalità internazionale secondo quanto previsto dall'art. 335 TFUE<sup>27</sup>. L'attività dell'Unione Europea come *treaty-maker* ha subito un impulso notevole dopo il Trattato di Lisbona. La disciplina di conclusione degli accordi internazionali tra l'Unione e i Paesi terzi, è contemplata agli art. 218, 219 e 207 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), coinvolgendo tutte le Istituzioni del processo legislativo compresa la Corte di Giustizia, e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. In particolare l'art. 218 TFUE si occupa delle diverse fasi in

---

<sup>27</sup>Per approfondire la personalità giuridica dell'Unione Europea si veda: Baroncini E., Cafaro S., Novi C., *Le Relazioni Esterne dell'Unione Europea*, in *Casi e Materiali di Diritto dell'Unione Europea* (A cura di Mastroianni R.), 2, Giappichelli, Torino, 2012, p.2 ss.

cui si articola un accordo internazionale: dai negoziati, alla firma, all'entrata in vigore e all'esecuzione, senza tralasciare la disciplina relativa alla sospensione degli impegni pattizi sottoscritti dall'Unione Europea<sup>28</sup>.

La vicinanza geografica ed i legami politici ed economici sono alla base delle relazioni tra l'Europa e lo Stato di Israele, che ha costantemente dimostrato il suo interesse verso la Comunità Europea sin dalla sua istituzione del 1957<sup>29</sup>.

Per Israele il mercato europeo non è solo il più grande e redditizio, ma anche il più vicino. Il Consiglio Europeo riunitosi ad Essen nel 1994 si è espresso dicendo che in considerazione dell'elevato livello di sviluppo economico di Israele, doveva essere concesso a tale Paese uno *status* privilegiato nei rapporti con l'Unione Europea, sulla base di reciprocità e di mutuo interesse.<sup>30</sup> In questo senso l'anno successivo, nel contesto del Partenariato Euromediterraneo e a seguito dell'impulso dato dalla Conferenza di Barcellona, Unione Europea e Israele hanno siglato l'*Association Agreement*, i cui obiettivi sono la promozione del libero scambio, il dialogo politico e la cooperazione economica. L'Accordo<sup>31</sup>, entrato in vigore nel 2000 è il principale strumento legale che disciplina le relazioni tra lo Stato di Israele e l'Unione. Esso riafferma la creazione di

---

28 Baroncini E., *L'Unione Europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in Cuadernos de Derecho Transnacional, Vol. 5, N°1, Madrid, 2013, pp. 5-37.

29 Israele è stato il primo degli Stati non membri, nel 1959, a nominare nel 1959 un ambasciatore presso la Comunità. Nel 1964 venne concluso un accordo commerciale tra la Comunità Economica e lo Stato di Israele, seguito dai successivi accordi del 1970 e del 1975. In particolare quest'ultimo sostituì l'accordo del 1970 prevedendo oltre a disposizioni commerciali anche clausole in materia di cooperazione. Da quel momento in poi apparve chiara la scelta della Comunità Europea di considerare Israele un interlocutore privilegiato fra i paesi a sud del Mediterraneo.

30 Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Essen, 9-10.12.1994.

31 Commissione Europea, *"Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part"*, op. cit.

una zona di libero scambio per quanto riguarda i prodotti industriali sulla scia degli accordi degli anni settanta. L'*Agreement* stabilisce inoltre la creazione di un Consiglio di Associazione (a livello ministeriale) coadiuvato da un Comitato Associativo (per quanto riguarda la cooperazione tra funzionari del Parlamento Europeo e della Knesset, settorialmente suddivisa) con il compito di vigilare sulla corretta applicazione delle norme contenute nell'Accordo stesso, attraverso riunioni periodiche nelle quali si discute circa i problemi politico-economici della cooperazione UE-Israele. La stipulazione dell'Accordo ha costituito un passo fondamentale nel consolidamento delle relazioni, oltre a creare una maggiore fiducia tra le parti. Il *goal* più rilevante dell'Accordo stesso era ed è di portata enorme per ciò che concerne, da un lato, la politica economica, ovvero la previsione dell'abolizione delle tariffe e dei dazi doganali per i prodotti industriali provenienti da Israele e viceversa; dall'altro lato, l'Accordo prevede il rafforzamento delle relazioni in ambito di cooperazione scientifica e culturale.<sup>32</sup> Va comunque segnalato che la Commissione Europea (già) nel 1997, perciò prima della sua entrata in vigore, rilevò una contraddizione nell'Accordo firmato tra Israele e l'Ue, dovuta al trattamento da riservarsi ad alcune merci originarie da Israele ma illegalmente prodotte nei Territori Occupati di Gerusalemme Est, Altire del Golan, Gaza e WB, pur ritenendo accettabile l'Accordo concluso fra le parti.<sup>33</sup>

Di questa contraddizione ci occuperemo quando analizzeremo la questione del trattamento legale dell'esportazione di prodotti dalle colonie e dai Territori Occupati. Segnaliamo per completezza d'esposizione che un Accordo analogo fu siglato anche tra Unione Europea e OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina) nel

<sup>32</sup> Astarita M., *La Linea d'Ombra: Il ruolo dell'Unione Europea nel conflitto arabo-israeliano*, op. cit., p.47.

<sup>33</sup> Alfred Kellermann A. e Siehr K e Einhorn T., *Israel Among the Nations: International and Comparative Law Perspectives on Israel's 50th Anniversary*, Kluwer Law International, Olanda, dicembre 1998, p. 278.

1997<sup>34</sup>. In base a tale Accordo, i prodotti agricoli di entrambe le Parti godono di un regime di riduzione od esenzione fiscale. Rispetto alle merci provenienti dallo Stato di Israele, le importazioni e le esportazioni palestinesi godono (secondo gli accordi) di eguale trattamento. La conclusione di questo Accordo ha significato un cambio di direzione nelle politiche dell'Unione Europea nei confronti dell'Autorità palestinese, dimostrando altresì un interesse volto ad implementare le relazioni reciproche con la Palestina e non più esclusivamente con lo Stato di Israele, comportando ciò conseguenze dal punto di vista formale e sostanziale nell'applicazione degli Accordi tra UE ed Israele.<sup>35</sup>

In parallelo, ha avuto inizio l'applicazione dell'*Action Plan*, strumento europeo di *Neighbourhood Policy*.<sup>36</sup> Esso fissa e stabilisce la sostanza dei rapporti esistenti tra Unione Europea e Israele, scopi, finalità e valori, attraverso l'indicazione dei singoli macrosettori di cooperazione, su cui poggia l'ACAA.<sup>37</sup> L'*Action Plan* esprime in modo puntuale ciò che è tecnicamente affermato da ciascun articolo dell'Accordo di Associazione.<sup>38</sup>

## 1.2 The EU-Israel Association Agreement

---

<sup>34</sup>Commissione Europea, *Accordo euromediterraneo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e dalla Striscia di Gaza dall'altro*, GUCE L 187, 24.02.1997.

<sup>35</sup>Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Brita GmbH contro Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, Causa C-386/08, 25.02.2010.

<sup>36</sup>V. *infra* cap 1, par 1.2.3

<sup>37</sup>V. *infra* cap 1, par 1.2.2

<sup>38</sup>Per approfondire circa l'Accordo ACAA e l'Action Plan: Dalla Negra C. E Nanni S., *UE-Israel: L'Accordo ACAA e la politica del doppio binario*, op. cit.

L'*Association Agreement*, come già più volte affermato in precedenza, rimane il più importante *framework* di relazioni tra lo Stato di Israele ed Unione Europea.<sup>39</sup> Il preambolo dell'Accordo di Associazione enfatizza l'intenzione di entrambe le Parti di consolidare ed estendere le relazioni economiche, politiche e culturali esistenti tra Comunità Europea ed Israele, in particolare con lo scopo di rafforzare relazioni basate su reciprocità e partenariato, promuovendo l'integrazione dell'economia israeliana in quella europea. Viene poi in rilievo la considerazione negli scopi dell'Accordo circa l'importanza attribuita dalle Parti ai principi della Carta delle Nazioni Unite, al rispetto dei diritti umani e della democrazia, a fondamento stesso dell'Associazione.

Successivamente il preambolo dà seguito alle intenzioni delle Parti, inerenti la volontà di creare e migliorare il dialogo in campo economico, scientifico, tecnologico e culturale, al fine di intensificare gli investimenti e la cooperazione economica e tecnologica.

L'articolo 1 comma 2 dell'Accordo evidenzia più precisamente la *voluntas* delle Parti indicata nel preambolo:

*“-costituire un ambito adeguato per il dialogo politico che consenta lo sviluppo di strette relazioni politiche tra le parti;*

*-promuovere, tra l'altro attraverso l'espansione degli scambi di beni e servizi, la reciproca liberalizzazione del diritto di stabilimento, l'ulteriore graduale liberalizzazione degli appalti pubblici, la libera circolazione dei capitali e l'intensificazione della cooperazione in campo scientifico e tecnologico, l'armonioso sviluppo delle relazioni economiche tra la Comunità e Israele, favorendo in tal modo il progresso dell'attività economica, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e l'aumento*

---

<sup>39</sup> Commissione Europea, *Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part*, op.cit.



*della produttività e della stabilità finanziaria nella Comunità e in Israele;*

*-incentivare la cooperazione regionale al fine di consolidare la pacifica coesistenza e la stabilità politica ed economica;*

*-promuovere la cooperazione in altri campi di reciproco interesse”.*

1.2.1 Gli obiettivi dell’Accordo di Associazione: analisi degli aspetti giuridici salienti in materia di libera circolazione di merci, persone, capitali

In apertura del Titolo II dell’Accordo, si vuole dare spazio alla indicazione circa la creazione e ampliamento della *Free-Trade Zone*, la quale vede le sue basi legali nell’Accordo stesso (e negli Accordi del 1975) e negli Accordi istitutivi del *WTO* (Organizzazione Mondiale del Commercio). In particolare si noti l’articolo 8 dell’Accordo il quale, appunto, crea le condizioni affinché la zona di libero scambio possa effettivamente esistere ovvero prevede l’eliminazione di dazi doganali all’importazione e all’esportazione, ed equivalenti (anche di natura fiscale).

Analoghe disposizioni sono previste nel capitolo terzo inerente i prodotti agricoli. Ciò che viene in rilevanza successivamente è l’art. 18:

*“I Prodotti originari di Israele non beneficiano, all’importazione nella Comunità, di un trattamento più favorevole di quello che gli Stati membri si applicano reciprocamente”*

La lettura di questo articolo ci permette di comprendere l'importanza dell'*Association Agreement* stesso. Quello che si vuole affermare è che nei rapporti con l'Unione Europea lo Stato di Israele è parificato ai *members* della stessa, in quanto non deve ricevere trattamenti e benefici in materia di scambi commerciali, differenti in positivo rispetto agli stessi.

E ancora, l'art. 19 riafferma il concetto secondo il quale le Parti debbono astenersi dall'inserire qualsivoglia misura fiscale interna che possa indirettamente o direttamente, istituire discriminazioni tra i prodotti di una Parte e i prodotti dello stesso tipo originari dell'altra Parte.<sup>40</sup> Grazie all'*Association Agreement* si sono realizzati numerosi risultati dal punto di vista macroeconomico. L'UE è divenuta il più grande partner commerciale di Israele sia per quanto riguarda l'*import* che l'*export*. Lo stesso vale per l'Unione stessa, che annovera Israele tra i più importanti partner globali. In particolare - conseguenza evidente dell'Accordo stesso - le relazioni commerciali tra Israele e l'UE sono cresciute progressivamente in maniera importante negli ultimi dieci anni, grazie all'eliminazione delle barriere tecniche che impedivano e rendevano gravoso il commercio.

Israele è l'unico Paese del Partenariato Euromediterraneo che ha raggiunto standard innovativi ed industriali comparabili con quelli degli Stati membri. Economicamente l'*Agreement* ha esteso enormemente<sup>41</sup> i parametri della zona di libero scambio stabilita negli Accordi del 1975, rendendo più flessibili le regole sulla certificazione d'origine e questo ha creato non pochi problemi interpretativi.

In aggiunta alla facilitazione in generale degli scambi commerciali, l'*Association Agreement* all'art. 29 prevede il diritto di stabilimento (di società israeliane in Europa e viceversa) e la liberalizzazione della prestazione di servizi ad opera delle stesse società nei confronti dei

---

<sup>40</sup>Commissione Europea, *EU-Israel Association Agreement*, op. cit., art. 6, 8, 18, 19.

<sup>41</sup>Pardo S. e Peters J., *Uneasy Neighbors Israel and the European Union*, op. cit., p 49.

consumatori europei ed israeliani; e ancora gli articoli del Titolo IV e seguenti, si riferiscono ai servizi finanziari prevedendo la liberalizzazione dei movimenti finanziari (di capitali, pagamenti, appalti pubblici), con la previsione di regole comuni atte a eliminare qualsiasi restrizione per ciò che concernono i pagamenti correnti legati alla circolazione delle merci, delle persone, dei servizi o dei capitali.<sup>42</sup>

### 1.2.2 La cooperazione scientifica e tecnologica: dall' *Action Plan* ai Protocolli Aggiuntivi

Nei Titoli V, VI, VII l' *Agreement* prevede, in particolare, disposizioni la cui *ratio* è quella di intensificare la cooperazione scientifica e tecnologica. Si prevede la realizzazione di questo obiettivo attraverso un dialogo politico ed economico regolare, che copre tutti i settori della politica economica: cooperazione regionale, cooperazione industriale, agricoltura, standard (di conformità dei prodotti), servizi finanziari, dogane, ambiente, energia, infrastrutture informatiche e telecomunicazioni, trasporti, turismo, ravvicinamento delle leggi, regolamentazione comune rispetto a stupefacenti e riciclaggio di denaro, immigrazione ed emigrazione.

E' poi da rilevare che l' *Agreement* tutela e riserva una sezione apposita alle questioni sociali, instaurando un dialogo che copre tutti gli aspetti di interesse comune, quali la disoccupazione, il reinserimento dei disabili, la parità di trattamento per uomini e donne, le relazioni industriali, la formazione professionale, la sicurezza e l'igiene sul posto di lavoro. Inoltre sono garantiti dall'Accordo i diritti sociali per i lavoratori israeliani regolarmente occupati in Europa e ai loro familiari, e viceversa. Particolarmente significative le previsioni di cui all'art. 40, dedicate alla cooperazione scientifica e tecnologica. L'intenzione di intensificare le

<sup>42</sup>Commissione Europea, *EU-Israel Association Agreement*, op. cit., art. 29, 31-32, 35-39.

relazioni in questo campo lasciando la facoltà alle Parti di scegliere il *modus operandi* ha consentito ad Israele di partecipare alla maggioranza dei programmi di ricerca europei.<sup>43</sup> Nel giugno del 1995, sei mesi prima che fosse siglato l'Accordo stesso, il Consiglio dei ministri israeliano palesò l'interesse di Israele a siglare un Accordo sulla ricerca e sviluppo.<sup>44</sup> L'Accordo venne concluso sulla scia delle previsioni dell'*Agreement* a fine ottobre, divenendo così Israele il primo Stato non membro completamente associato con i *Framework Programs* dell'Unione.

Quel che qui interessa, è comprendere che l'*Association Agreement* è essenzialmente un Accordo economico che copre o ha lo scopo di coprire tutte le aree della vita economica e sociale. Ha anche posto le basi legali affinché si creasse un dialogo istituzionale e politico stabile tra Israele e l'Europa. Compreso ciò possiamo analizzare meglio l'*Action Plan* ed i protocolli aggiuntivi che hanno fatto seguito all'*Association Agreement*, cui abbiamo già fatto riferimento.

In particolare l'*Action Plan* è stato e rimane tuttora lo strumento di politica europea di vicinato di maggiore portata. Dal 2004 in poi, con la creazione dell'*European Neighborhood Policy* l'UE ha compiuto un'importante cambio di prospettiva nelle proprie politiche verso i paesi a sud del Mediterraneo, e non solo.

Lo scopo di questo strumento è stato quello di creare una zona ai confini dell'Europa dove un insieme di Stati condividesse gran parte dei valori e degli obiettivi europei, quali appunto partecipi dell'*acquis* comunitario.

L'*EU-Israel Action Plan*, primo Piano d'Azione approvato dalla Commissione Europea, è stato accolto come un importante risultato da entrambe le Parti. Esso stabilisce l'insieme dei rapporti tra Unione e Israele, i valori comuni ed una piattaforma di dialogo politico. Ciò che tecnicamente è stabilito dall'*Association Agreement* e dai singoli protocolli,

---

<sup>43</sup>Commissione Europea, *EU-Israel Association Agreement*, op. cit., art 40.

<sup>44</sup>Governo di Israele, *Decisione del Consiglio dei Ministri sul Trattato di libero scambio con l'Unione Europea*, Ris. 57, 7.06.1995.

è ripreso *multa verba* nell'*Action Plan*. Il preambolo dell'*Action Plan* sottolinea l'opportunità data dall'allargamento delle relazioni Europa-Israele, in particolare per ciò che concerne lo sviluppo, la cooperazione, l'integrazione economica e il dialogo politico. Pare chiaro che l'*Action Plan* trovi il proprio fondamento legale nell'*Association Agreement* e abbia la funzione di ampliare e rendere evidente quali siano le priorità comuni, consentendo progressivamente ad Israele di prendere parte alle politiche e ai programmi chiave dell'UE. Vengono identificate sei aree di cooperazione e di azione tra Europa ed Israele, riservando particolare importanza nella crescita della cooperazione politica, attraverso valori condivisi, protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, favorendo il dialogo religioso e culturale, lotta all'antisemitismo, razzismo, xenofobia e islamofobia.

Allo scopo di implementare gli obiettivi dell'*Action Plan* e grazie alla clausola dell'art. 40 dell'*Agreement*, le Parti hanno avuto la facoltà di implementare le relazioni reciproche soprattutto nell'ambito della cooperazione tecnologica e scientifica, e ciò ha portato Israele ed Unione a stipulare protocolli aggiuntivi e addizionali con lo scopo di rimuovere via via, le barriere tecniche che impedivano la realizzazione dell'integrazione vicendevole delle loro economie.

Successivamente all'*Association Agreement* quindi, sono stati firmati specifici accordi inerenti singole materie di cooperazione, i c.d accordi settoriali, ed i Protocolli Aggiuntivi.<sup>45</sup> In particolare fu firmato il 17 luglio del 2007 il quarto Accordo per la cooperazione scientifica e tecnologica che ha permesso ai ricercatori israeliani, alle università e alle imprese il completo accesso al programma europeo FP7 (*Seventh Framework Programme*).<sup>46</sup> Segnaliamo anche l'*Agreement on Good Laboratory Practice* e i

---

<sup>45</sup>A novembre del 2009 l'Unione Europea e Israele hanno firmato accordi concernenti reciproche misure di liberalizzazione e scambio di prodotti agricoli, derivati e lavorati, pesce e prodotti ittici. Testi integrali dei suddetti Accordi in GUCE L 313/81, L 313/52, L 313/83, L 313/50, 28.11.2009.

due *Agreements on Procurement by Telecommunications Operators and on Government Procurement*, siglati fra il 1997 ed il 1999.<sup>47</sup>

Dal 2007 al 2013 Israele ha contribuito approssimativamente con 440 milioni di euro come parte del proprio contributo budget al programma di ricerca europeo. Scaduto FP7, Israele, grazie alla conclusione dell'Accordo ACAA<sup>48</sup> ha dato inizio unitamente ai *members* al nuovo programma di ricerca europeo *Horizon 2020*, di cui ci occuperemo nel capitolo successivo analizzando gli effetti delle nuove *Guidelines* sulla cooperazione scientifica UE-Israele.<sup>49</sup>

L'Unione e Israele hanno firmato il 6 maggio del 2010 l'Accordo sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali (ACAA) il quale è entrato in vigore il 19 gennaio 2013. L'Accordo contiene un allegato sulle pratiche di fabbricazione per quanto riguarda i prodotti farmaceutici che consente ai farmaci europei di esser distribuiti nello Stato di Israele e viceversa, senza alcun certificato addizionale. L'Accordo ACAA<sup>50</sup> ha permesso di eliminare le barriere tecniche sul commercio dei prodotti, *in primis* quelli farmaceutici, ovvero gli standard sanitari e- in particolare - di sicurezza europei a cui Israele avrebbe dovuto adeguarsi in mancanza del suddetto Accordo.<sup>51</sup>

### **1.3 La clausola sui diritti umani: procedura di sospensione degli accordi (*No Association with occupation*)**

---

46<sup>□</sup>FP7 è stato il programma di ricerca e di innovazione dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013. Il programma attualmente in atto è *Horizon 2020*, anche se ci sono numerosi progetti avviati e finanziati grazie al *Seventh Framework Programme for Research* che sono ancora in corso.

47<sup>□</sup>Il testo integrale degli accordi in GUCE L 263, 09.10.1999; L 202, 30.07.1997;

48<sup>□</sup>Commissione Europea, *The EU-Israel Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products (ACAA)*, GUCE L 1, 19.01.2013.

49<sup>□</sup>V. *infra* cap 2, par 2.3.1

50<sup>□</sup>V. *infra* cap 1, par 1.2.2

51<sup>□</sup>Commissione Europea, *The EU-Israel Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products (ACAA)*, op.cit.

Unitamente ai propositi già citati nel preambolo stesso dell'*Association Agreement*, dove viene bilateralmente riaffermato il rispetto dei diritti umani e della democrazia quale fondamento dell'Accordo stesso, ancora più specifica è la previsione della clausola sui diritti umani prevista nell'articolo 2 dell'Accordo:

*“Le relazioni tra le parti, così come tutte le disposizioni del presente accordo si fondano sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, cui si ispira la loro politica interna e internazionale e che costituisce elemento essenziale dell'accordo”.*

L'applicazione dell'*Association Agreement*, quindi, comporta (sulla base di quanto affermeremo in seguito analizzando la posizione dell'Unione Europea nei confronti della politica di insediamenti israeliana)<sup>52</sup> una chiara ed emblematica violazione della clausola. Questo fornisce ad Israele un chiaro messaggio, ovvero che la propria politica coloniale, la violazione di gran parte delle norme di diritto internazionale<sup>53</sup>, dei diritti umani e il mancato rispetto delle Risoluzioni Onu<sup>54</sup>, nonché la violazione del diritto di autodeterminazione del popolo palestinese, è dall'UE tollerato, e non ci sarà alcun impatto rilevante sulle relazioni con l'Europa.

---

52<sup>V</sup>. *infra* cap 2, par 2.1

53<sup>□</sup>La politica degli insediamenti israeliani è commessa in violazione della Quarta Convenzione di Ginevra relativa alla protezione della popolazione civile in tempo di guerra, di cui sono parte Israele e l'Unione Europea. In particolare l'articolo 49 par. 6 prevede: *“La potenza occupante non potrà deportare o trasferire parti della propria popolazione civile all'interno dei territori che sta occupando”.*

54<sup>□</sup>Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris* 298 (1971), 446 (1979), 452 (1979), 465 (1980) e seguenti.

L'Unione Europea ha sospeso il proprio Accordo di Associazione con lo Sri Lanka nel 2010<sup>55</sup>, a seguito di un periodo investigativo condotto dalla Commissione Europea. Essa ha verificato gravi carenze nell'applicazione delle Convenzioni Onu sui diritti umani nel Paese.

Se dapprima l'Accordo con il Paese è stato sospeso temporaneamente, creando un deficit di benefici di circa 135milioni di €, lasciando sei mesi di tempo all'Autorità srilankese per adeguarsi alle Convenzioni internazionali, questa richiesta non è stata soddisfatta, con il successivo protrarsi della suddetta sospensione. A questo ha fatto seguito la decisione conforme del governo britannico di accogliere la decisione dell'Unione di rimuovere trattamenti commerciali preferenziali verso lo Sri Lanka.<sup>56</sup> L'Unione Europea ha preso una decisione analoga a seguito dell'annessione illegale della Crimea, territorio ucraino, da parte della Russia, considerando questa una violazione dei diritti umani e del diritto internazionale. A partire dal 20 dicembre 2014, a seguito del Consiglio Affari esteri tenutosi il 17 novembre, l'Unione Europea ha sospeso e vietato qualunque investimento e commercio con Sebastopoli e la Crimea.<sup>57</sup> Queste sanzioni, applicate in via supplementare, sono andate a colpire gli investimenti, gli scambi commerciali ed i servizi, nel *trend* sanzionatorio intrapreso nei confronti della Russia in seguito all'annessione illegale della penisola separatista. In particolare le sanzioni hanno colpito le imprese, alle quali è stato vietato l'acquisto di beni immobili o il finanziamento di imprese crimeane, altresì negando alle organizzazioni pubbliche e private europee qualsiasi servizio turistico

---

55<sup>□</sup>Commissione Europea, *Cooperation Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on Partnership and Development*, L 85, 19.04.1995.

56<sup>□</sup> BBC News, *EU punishes Sri Lanka for rights abuses*, BBC News (Internet), (pubblicato Febbraio 2010; consultato: Marzo 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8518054.stm>

57<sup>□</sup>Consiglio dell'Unione Europea, *933/PESC Concernente misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli*, GUCE L365/152, 19.12.2014.



verso la penisola separatista. A questo punto occorre sottolineare, al fine di creare un parallelo giuridico, che è stato altresì vietato l'*export* di beni e tecnologie destinate ad imprese della Crimea (trasporti, telecomunicazioni, energia). Già a giugno le merci provenienti dalla Crimea sono state bandite, e a luglio sono state imposte restrizioni su commercio ed investimenti.<sup>58</sup> La direzione sanzionatoria è duplice, dapprima la sospensione degli accordi pattizi, quindi un'applicazione severa del controllo delle merci in entrata e in uscita.

Inoltre, per aggiungere maggiore precettività all'argomentazione, si noti che, sempre recentemente, a seguito delle gravi violazioni dei diritti umani commesse dal regime siriano di Bashar Al-Assad, il Consiglio Europeo ha preso la decisione di sospendere l'Accordo di cooperazione del 1977 tra l'allora Comunità economica europea e la Siria.<sup>59</sup> Nelle motivazioni circa la decisione di sospendere l'Accordo rileva il richiamo all'articolo 3, par.5 TUE, in base al quale:

*“Nelle relazioni con tutto il resto del mondo l'Unione contribuisce alla pace, alla sicurezza e alla tutela dei diritti umani e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto della Carta delle Nazioni Unite”;*

unitamente ad altri richiami sia all'articolo 21, par.1 TUE<sup>60</sup> sia alle finalità dell'Accordo di cooperazione basato sulla reciproca volontà delle Parti di

---

<sup>58</sup> Pavese L., *Ucraina, Ue vara nuove sanzioni contro Crimea, ma no a nuove misure contro Mosca*, Eunews (Internet), (pubblicato Dicembre 2014; consultato: Aprile 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://www.eunews.it/2014/12/18/ucraina-ue-vara-nuove-sanzioni-contro-crimea-ma-no-nuove-misure-contro-mosca/27597>

<sup>59</sup> Baroncini E., *L'Unione Europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, op. cit., pp. 31-32.

<sup>60</sup> Esso richiede all'Unione di fondare la propria azione sulla scena internazionale “sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento, ossia democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale”.

mantenere e consolidare le relazioni amichevoli nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

In questa direzione si muove l'intenzione di applicare simili misure nei confronti dello Stato di Israele, in particolare per far sì che cessi questo doppio standard di acquiescenza che consente ad Israele la perpetrazione continua di violazioni delle normative internazionali.

Un incisivo canale di influenza europea nei confronti di Israele si potrebbe dunque basare sulla corretta applicazione del diritto comunitario ed internazionale. In linea di principio, l'UE potrebbe revocare *a posteriori* i benefici che sono stati concessi ad Israele nel contesto di accordi bilaterali, in caso di una loro sostanziale violazione. In pratica, l'Unione ha espressamente indicato il proprio trattamento preferenziale nei confronti di Israele, unitamente ad un impegno costruttivo verso tutti i paesi del Mediterraneo meridionale, ma non ha mai contemplato la sospensione parziale o totale dell'Associazione (o dei Protocolli), nonostante le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale.<sup>61</sup> E' quindi chiaro che l'Unione Europea abbia costantemente evitato di utilizzare la condizionalità *ex-ante*<sup>62</sup> come canale di influenza nei confronti di Israele. Passiamo invece, ad analizzare la duplice base giuridica di esercizio di condizionalità *ex post*.<sup>63</sup> Dapprima abbiamo il sopracitato articolo 2, meglio conosciuto come "la clausola sui diritti umani", cui si affianca l'articolo 79, definito "*non-execution clause*":

---

61<sup>□</sup>Tocci N. (a cura di Aymat E.), *European Involvement in the Arab-Israeli conflict*, Chaillot Papers: EU Institute for Security Studies, Francia, dicembre 2010, p. 59.

62<sup>□</sup>Ibidem, p. 60.

63<sup>□</sup>La condizionalità *ex ante* prevede che la stipulazione di un accordo tra Unione Europea e Paesi Terzi sia subordinata alla sussistenza *a priori* dei requisiti stabiliti dalle Parti nel suddetto accordo, e che quindi l'esistenza degli stessi sia necessaria affinché possa essere validamente stipulato; quella *ex post*, introdotta in tempi relativamente recenti, prevede la possibilità di intervenire *a posteriori* verificando l'assenza dei requisiti necessari alla corretta applicazione dell'accordo (ossia una violazione a posteriori dell'accordo in vigore) con molteplici soluzioni giuridiche per ripristinare le condizioni pattuite o far cessare unilateralmente l'efficacia dell'accordo stesso.

*“Le parti adottano qualsiasi misura generale o particolare necessaria per l’adempimento degli obblighi che incombono su di loro ai sensi del presente accordo. Esse si adoperano per la realizzazione degli obiettivi fissati dal presente accordo.*

*Qualora una delle parti ritenga che l’altra parte non abbia adempiuto a un obbligo previsto dal presente accordo, essa può adottare le misure appropriate[...]”.*

Questa clausola in particolare dà diritto all’UE di sospendere parzialmente o totalmente l’Accordo di Associazione, in caso di inadempimento degli obblighi pattuiti, come ad esempio in presenza di una grave violazione dei diritti umani e dei principi democratici. La clausola sui diritti umani concede all’UE un diritto, ma non l’obbligo, di sospendere l’Accordo in caso di violazione dell’articolo 2.<sup>64</sup> Di conseguenza le Istituzioni europee hanno spesso rifiutato di invocare la clausola di non esecuzione in applicazione della violazione della clausola sui diritti umani. Infatti essa è stata considerata separatamente rispetto all’Accordo stesso, ponendo le basi per un dialogo politico con Israele che non intaccasse però le relazioni economiche garantite dall’*Association Agreement*. Dal punto di vista meramente tecnico, la procedura di sospensione trova la sua base giuridica nell’art. 218, par. 9 TFUE , il quale prevede:

*“Il Consiglio, su proposta della Commissione o dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione sulla sospensione dell’applicazione di un accordo e stabilisce le posizioni da adottare a nome dell’Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti*

---

64<sup>V</sup>. *supra* pag. 15

*giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".*

La scelta di sospendere l'efficacia di un accordo si è perciò caratterizzata per la sua natura altamente politica. In particolare, come abbiamo visto, sebbene per l'Unione Europea si tratti di un'esigenza venuta spesso in rilievo a proposito del mancato rispetto dei diritti fondamentali dei Paesi Terzi contraenti, nonché più in generale delle finalità di cooperazione poste alla base degli accordi che detti Paesi hanno sottoscritto con l'Unione, diverso è stato l'atteggiamento nei confronti di Israele.

Formalmente il Trattato di Lisbona non prevede, nella procedura di sospensione degli accordi, un ruolo per il Parlamento europeo, evidente segno della persistente riluttanza degli Stati membri a far sì che l'Assemblea possa incisivamente e agevolmente "interferire" in questioni suscettibili di essere valutate come di pura politica estera, e ciò nonostante il fatto che il tema del rispetto e della promozione dei diritti fondamentali sia sempre stato difeso dall'Istituzione parlamentare, ma anche da Consiglio e Commissione.<sup>65</sup> In verità neppure in questo caso l'Assemblea viene totalmente ignorata, poichè l'Accordo quadro sulle relazioni tra Commissione e Parlamento prevede che la Commissione informi il Consiglio e il Parlamento contemporaneamente e a tempo debito della propria intenzione di proporre al Consiglio la sospensione di un accordo internazionale, illustrandone i motivi.<sup>66</sup>

Dunque, sebbene sussistano le violazioni degli impegni pattizi che lo Stato di Israele ha preso firmando l'*Association Agreement*, assume particolare rilievo la pressione politica esercitata dall'esterno nei confronti dell'Unione circa la richiesta di sospendere l'Accordo di Associazione, o quantomeno di sottoporre alla Commissione la possibilità di valutare una

---

<sup>65</sup> Baroncini E., *Le relazioni esterne dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2012, op.cit., p. 50.

<sup>66</sup> Parlamento Europeo e Commissione Europea, *Allegato III, Par. 8. Accordo quadro sulle relazioni fra il Parlamento Europeo e la Commissione*, GUCE L/304, 20.11.2010.

sospensione. In una lettera inviata a settembre 2014 all'allora Alto Rappresentante per la politica estera UE, Catherine Ashton, una ventina di organizzazioni rappresentanti la società civile palestinese, chiese la sospensione dell'Accordo di Associazione, sulla base innanzitutto dell'applicazione del Trattato sull'Unione Europea, il quale stabilisce che l'*External Action* dell'UE deve ispirarsi ai principi della democrazia, dello stato di diritto, all'universalità dei diritti umani, ai principi di uguaglianza e solidarietà, al rispetto della Carta delle Nazioni Unite e alle norme internazionali.<sup>67</sup> Nella lettera si fece leva sulle gravissime violazioni dei diritti umani perpetrate da Israele nell'estate 2014 a Gaza con l'operazione *Protective Edge*, nella quale sono rimasti uccisi oltre 2100 palestinesi di Gaza, e sul fatto che lo stesso Consiglio Affari esteri dell'Unione europea avesse rilevato una situazione umanitaria disastrosa a Gaza. Ciò che venne poi evidenziato fu il duplice contributo all'impunità di Israele dato dall'UE, attraverso la continua applicazione dell'Accordo di Associazione nonostante la chiara violazione dell'articolo 2, e in secondo luogo poichè l'*Agreement* fornisce supporto diretto alle violazioni israeliane, ad esempio fornendo finanziamenti alle aziende israeliane militari e università, che svolgono un ruolo chiave nello sviluppo della tecnologia e delle metodologie del sistema israeliano di occupazione e di oppressione sul popolo palestinese.

Dal primo novembre 2014 è subentrata in qualità di nuovo Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza la ministra italiana Federica Mogherini,<sup>68</sup> e a ciò ha fatto immediatamente seguito un appello inviatole da oltre trecento organismi, tra i quali partiti

---

<sup>67</sup>Lettera da parte di più di 300 NGO all'Alto Rappresentante, *A European call for the suspension of the EU-Israel Association Agreement*, Consultabile all'indirizzo: [http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2014/11/European\\_call\\_EU10.pdf](http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2014/11/European_call_EU10.pdf)

<sup>68</sup>Essa si è recata nel primo viaggio ufficiale in Medio Oriente e durante la visita a Gaza si è detta favorevole all'istituzione e al riconoscimento di uno Stato palestinese indipendente. Dall'autunno 2014 e nei primi mesi del 2015 le Istituzioni europee hanno subito, e subiscono, nuovi impulsi per la sospensione dell'*Association Agreement*.

politici, sindacati e associazioni per i diritti umani, sulla scia delle pressioni crescenti esercitate nei confronti delle Istituzioni europee.<sup>69</sup> A questo appello è seguita una richiesta inviata all'Alto Rappresentante, da parte di 63 deputati europei (nel 2013 un'analogha richiesta fu presentata da 23 europarlamentari<sup>70</sup>). In questa richiesta, inviata a gennaio 2015, oltre ad un richiamo all'appello precedente, si vuole fare pressione sul fatto che la richiesta di sospensione dell'Accordo di Associazione sta provenendo e proviene diffusamente sia internamente alle Istituzioni europee che dall'esterno.<sup>71</sup> Le organizzazioni internazionali hanno documentato che Israele ha deliberatamente preso di mira civili e commesso crimini di guerra durante l'operazione *Margine Protettivo* ed è doveroso da parte dell'Unione Europea non continuare a tollerarli. Nella richiesta viene fatta luce sul doppio binario che ha da sempre caratterizzato le relazioni Israele-Europa, ossia che sebbene l'Unione Europea condanni giustamente la costruzione da parte di Israele di insediamenti sul territorio di Palestina illegalmente occupato<sup>72</sup>, queste obiezioni non sembrano, negli anni, aver avuto un impatto rilevante sulla politica UE nei confronti dello Stato di Israele. Anche qui c'è poi il riferimento agli impegni presi ai sensi dell'articolo 2: il mancato rispetto della clausola sui diritti umani invia implicitamente ad Israele il messaggio che le sue violazioni dei diritti umani saranno tollerate

---

69 V. *supra* nota 67.

70 BDS Italia, *Ventitre europarlamentari chiedono la sospensione dell'Accordo di Associazione UE-Israele*, BDS Italia (Internet), (pubblicato Marzo 2013; consultato Aprile 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://bdsitalia.org/index.php/ultime-notizie-sulbds/647-sospensione-ue-israele>

□ Consiglio dell'Unione Europea, *933/PESC Concernente misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli*, GUCE L365/152, 19.12.2014.

71 Lettera da parte di 63 parlamentari europei all'Alto rappresentante, *Letter to HR e VP Mogherini about the request of Suspension of EU-Israel Association Agreement*, Consultabile all'indirizzo: <http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2015/01/Letter-to-HR-VP-Mogherini-RE-Suspension-EU-Israel-Association-Agreement-22.pdf>

72 V. *infra* cap 2, par 2.1

dall'Unione, comportamento diametralmente opposto nella politica europea adottata attuando misure restrittive verso la Russia per quanto riguarda la crisi ucraina e nei confronti di più di 30 altri Paesi.<sup>73</sup>

Per queste motivazioni è fatta richiesta alla Commissione di prendere in considerazione la sospensione dell'Associazione a meno che Israele non prenda le misure sostanziali ed immediate per portare il proprio comportamento in linea con il diritto internazionale; quanto meno, se non dovesse trattarsi della sospensione vera e propria, è fatta esortazione alla Commissione stessa di fare rispettare all'UE e agli Stati membri il loro obbligo legale, stabilito dalla sentenza del 2004 della Corte Internazionale di Giustizia, attraverso misure restrittive sugli scambi e le relazioni economiche, di non rendere riconoscimento, aiuto o assistenza ad Israele, ivi comprese relazioni economiche che facilitano l'esistenza in atto e l'espansione illegale di insediamenti israeliani.<sup>74</sup> Nella medesima direzione si muove la campagna "*No Association with occupation*"<sup>75</sup>, promossa dal Coordinamento europeo dei comitati e delle associazioni per la Palestina. Lo scopo della campagna è sensibilizzare i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, affinché questi aderiscano alla petizione circa la sospensione dell'Associazione, rivolgendo l'appello stesso direttamente agli europarlamentari dei rispettivi Stati, e chiedendo a questi ultimi di sottoporlo, a loro volta, alle Istituzioni di Bruxelles.

---

<sup>73</sup> L'Unione Europea in base all'articolo 215 TFUE impone attualmente misure restrittive (sanzioni) ad oltre 30 Paesi. L'art. 215 fornisce una base giuridica per l'interruzione o la riduzione, in parte o completamente, da parte dell'Unione delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi Terzi, in cui tali misure restrittive sono necessarie per raggiungere gli obiettivi di politica estera e sicurezza comune (PESC). Qui un elenco che presenta le misure restrittive in vigore aggiornato al 19 Marzo 2015: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)

<sup>74</sup> V. *infra* cap 2, par 2.2

<sup>75</sup> ECC Palestine, *Call for action: No Association with Occupation*, EEC Palestine (Internet), (pubblicato Novembre 2014; consultato: Febbraio 2015). Disponibile a l l' i n d i r i z z o : <http://www.eccpalestine.org/call-for-action-no-association-with-occupation/>.

Per il testo integrale del documento: [http://freepalestine.eu/wp-content/uploads/2014/10/No\\_association\\_factsheet\\_A4\\_2.pdf](http://freepalestine.eu/wp-content/uploads/2014/10/No_association_factsheet_A4_2.pdf)

Compreso il fatto che la sospensione di un impegno pattizio sottoscritto dall'Unione, sebbene abbia le proprie basi giuridiche solide, nella prassi trovi la propria applicazione solamente dopo il vaglio della politica, possiamo quindi affermare allo stato dei fatti, ossia il momento di conclusione di questo elaborato, che un canale percorribile con maggiore facilità potrebbe essere non tanto quello della sospensione dell'*Association Agreement*, quanto una sua applicazione severa e puntuale, e di questo vogliamo occuparci trattando della questione relativa al trattamento legale dei prodotti esportati da colonie e Westbank.



## Capitolo 2

# IL TRATTAMENTO LEGALE DELLE ESPORTAZIONI DI PRODOTTI PROVENIENTI DAI TERRITORI OCCUPATI

Sommario: 2.1 La posizione dell'Unione Europea nei confronti della politica israeliana nei medesimi territori; - 2.2 La pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia sulla costruzione della barriera di separazione nei Territori Occupati e le sue implicazioni; - 2.2.1 La certificazione d'origine secondo l'*Association Agreement*; - 2.3 Prodotti originari di un insediamento israeliano situato in Cisgiordania: lo *status* legale dei prodotti esportati dalle colonie secondo la giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia: il caso *Brita*; - 2.3.1 Il problema dell'etichettatura dei prodotti: le *Guidelines* della Commissione Europea; - 2.3.2 L'applicazione "regionale" delle *Guidelines* nel Regno Unito; - 2.4 Gli sviluppi successivi alla luce della vicenda *Ahava*; - 2.5 La partecipazione di Israele ad *Horizon 2020* alla luce delle nuove *Guidelines*.

### **2.1 La posizione dell'Unione Europea nei confronti della politica israeliana nei medesimi territori**

L'esistenza stessa della *settlement policy* israeliana, come abbiamo già analizzato, rappresenta la perpetrazione di numerose violazioni di diritto internazionale. Essendo illegale di per sè stabilirsi nei Territori Occupati, di conseguenza lo sono anche quei comportamenti indiretti che

consentono l'espansione e l'esistenza di questi insediamenti a discapito della popolazione palestinese, alla quale è negato l'accesso alla propria terra, il diritto di stabilimento, il diritto d'accesso alle proprie risorse naturali, nonchè al godimento di condizioni di vita dignitose. La posizione delle Istituzioni dell'Unione Europea nei confronti di Israele per quanto riguarda la *settlement policy* è chiara; infatti, l'osservazione precedente risulta essere condivisa *in toto* dalle Autorità UE. A tal proposito, nel dicembre 2009, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato le seguenti conclusioni:<sup>76</sup>

*“Il Consiglio dell'Unione europea è seriamente preoccupato dell'assenza di progressi nel processo di pace in Medio Oriente. L'Unione europea invita a riprendere urgentemente i negoziati che condurranno, entro un termine concordato, a una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati, lo Stato di Israele e uno Stato di Palestina indipendente, democratico, contiguo e vitale, i quali vivano fianco a fianco in condizioni di pace e sicurezza [...]*

*L'Unione Europea non riconoscerà alcun cambiamento dei confini precedenti al 1967, anche riguardo a Gerusalemme, che non sia stato concordato dalle parti. Il Consiglio ribadisce la disponibilità dell'UE a contribuire sostanzialmente alle intese successive al conflitto, volte a garantire la sostenibilità degli accordi di pace, e proseguirà i lavori intrapresi sui contributi dell'UE in materia di costruzione dello Stato, questioni regionali, rifugiati, sicurezza e su Gerusalemme[...]*

*Il Consiglio ribadisce che gli insediamenti, la barriera di separazione costruita su un terreno occupato, la demolizione di case e sfratti sono illegali secondo il diritto internazionale,*

---

<sup>76</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio*, Press Release 17218/98, Bruxelles, 8.12.2009.

*costituiscono un ostacolo alla pace e minacciano di rendere impossibile una soluzione a due Stati. Il Consiglio esorta il governo di Israele a porre fine immediatamente a tutte le attività di insediamento, a Gerusalemme Est e nel resto della West Bank, compresa la crescita naturale, e di smantellare tutti gli avamposti eretti”.*

Questa posizione è stata ripetuta molte volte, anche nelle conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sul processo di pace in Medio-Oriente<sup>77</sup>, del 10 dicembre 2012:

*“L’Unione Europea è profondamente costernata e si oppone fermamente ai piani israeliani di espansione degli insediamenti in Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est, e in particolare all’intenzione di sviluppare l’area E1. Il piano E1, se fosse implementato, pregiudicherebbe gravemente le prospettive di un negoziato volto alla soluzione del conflitto, compromettendo la possibilità di un contiguo e vitale Stato palestinese e di Gerusalemme come futura capitale di due Stati. Esso potrebbe comportare anche il trasferimento forzato di popolazione civile. Alla luce del suo obiettivo principale di raggiungere la soluzione a due Stati, l’Unione europea seguirà da vicino la situazione e le sue implicazioni più vaste, e agirà di conseguenza. L’Unione europea ribadisce che gli insediamenti sono illegali secondo il diritto internazionale e costituiscono un ostacolo alla pace ”.*

Per l'Unione Europea, è stato chiaramente stabilito che gli insediamenti israeliani nei Territori palestinesi occupati e le misure che conseguono alla loro presenza, costituiscono violazioni evidenti del diritto internazionale, e in questo senso si creano specifici obblighi per gli Stati

---

<sup>77</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio sul processo di pace in Medio-Oriente*, Bruxelles, 10.12.2012.

membri per quanto riguarda i loro rapporti con Israele.<sup>78</sup> Nella stessa direzione va anche il Rapporto della missione annuale<sup>79</sup>, che viene redatto da tutti i rappresentanti di ciascuna missione diplomatica degli Stati membri della UE nei Territori dell’Autorità palestinese, nel quale si usano espressioni molto forti ed assai critiche sulle politiche di Israele nella West Bank ed a Gerusalemme, ripetendo la posizione delle conclusioni del Consiglio UE di dicembre 2012 sugli insediamenti.

Secondo il Rapporto 2012, Israele “mette in discussione in maniera sistematica la presenza palestinese a Gerusalemme, con una *policy* che comprende il circondare aree e pianificare in maniera restrittiva, demolizioni ed evacuazioni, accesso discriminatorio ai siti religiosi, una ingiusta politica educativa, difficoltà di accesso ai servizi sanitari e approvvigionamento inadeguato delle risorse”.<sup>80</sup> In particolare l’UE raccomandava ai suoi 27<sup>81</sup> Stati membri di imporre sanzioni agli insediamenti israeliani: queste raccomandazioni riguardano le transazioni finanziarie legate e/o di supporto alle costruzioni nei Territori palestinesi occupati. Si chiedeva poi di “assicurare che l’importazione di prodotti degli insediamenti non beneficiasse di tariffe privilegiate”, verificando che tali prodotti fossero chiaramente etichettati come provenienti da aree occupate da Israele. Il Rapporto terminava dicendo:

*“la costruzione di insediamenti rimane il maggior ostacolo alla soluzione a due Stati. Rappresenta un ostacolo sistematico,*

---

<sup>78</sup>V. *infra* cap 2, par 2.2

<sup>79</sup>ECC Palestine, *EU Heads of Mission Jerusalem Report 2012*, ECC Palestine (Internet), (pubblicato Febbraio 2013; consultato: Marzo 2015). Disponibile all’indirizzo: [http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2013/02/EU\\_Homs\\_Jerusalem\\_Report\\_2012-1.pdf](http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2013/02/EU_Homs_Jerusalem_Report_2012-1.pdf)

<sup>80</sup>Ibidem, pp.2-4.

<sup>81</sup>La Croazia è divenuta ufficialmente Paese membro dell’Unione Europea, firmando dapprima il Trattato d’Adesione a Bruxelles il 9 dicembre 2011, e aderendo poi all’UE il 1 luglio 2013 come 28° Stato.

*deliberato e provocatorio. [...] Israele perpetua attivamente la sua illegale annessione di Gerusalemme Est”.*

Sette delle dieci raccomandazioni del Rapporto trattavano delle imposizioni di sanzioni dirette o indirette da parte della UE su organizzazioni coinvolte nella costruzione di insediamenti. La raccomandazione di incoraggiare attivamente il disinvestimento europeo dagli insediamenti è particolarmente pesante se confrontata con quelle presenti nei precedenti Rapporti UE. Nel suo Rapporto su Gerusalemme 2012, l’Unione Europea suggeriva agli Stati membri di “prevenire, scoraggiare e accrescere la consapevolezza circa le implicazioni problematiche delle transazioni finanziarie, compresi gli investimenti diretti stranieri dall’interno della UE a supporto delle attività degli insediamenti, delle infrastrutture e dei servizi”<sup>82</sup>.

L’attività di colonizzazione danneggia il processo di pace attraverso tre modalità: *in primis* fa venir meno il rapporto fiduciario tra le Parti; in secondo luogo suddivide il territorio rendendo impossibile la creazione di uno Stato palestinese che abbia contiguità e viabilità; infine, l’aumentare del numero di coloni e colonie rende sempre più difficile il raggiungimento dei compromessi necessari per la pace.

Nell’analogo Rapporto stilato dalle missioni diplomatiche nel 2014 si evince una prosecuzione della *settlement policy* da parte dell’Autorità israeliana, con conseguente condanna da parte di ciascuno dei rappresentanti degli Stati membri dell’UE nei Territori palestinesi. L’UE nel proprio Rapporto considera il 2014 come uno degli anni più difficili in Palestina dalla fine della Seconda Intifada. Le tendenze descritte in quel Rapporto non sono nuove, infatti sono state (come abbiamo visto) oggetto di relazioni e raccomandazioni dei capimissione dell’UE su base annuale,

---

<sup>82</sup> ECC Palestine, *La UE raccomanda ai suoi 27 stati membri di imporre sanzioni sugli insediamenti israeliani*, ECC Palestine (Internet) (pubblicato Febbraio 2013; consultato: Marzo 2015). Disponibile all’indirizzo: <http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2013/03/EU-report-summary-Italy.pdf>

ma anche di decisioni espresse dall'UE attraverso le proprie Istituzioni. In particolare l'UE ha ribadito la propria posizione il 22 luglio 2014.<sup>83</sup>

*“Deve rimanere prioritario mantenere la praticabilità della soluzione dei due Stati, prospettiva che gli sviluppi sul terreno rendono sempre più irraggiungibile. Ribadendo il suo impegno ad attuare le conclusioni del Consiglio del maggio e del dicembre 2012, nonché l'applicabilità dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale nel territorio palestinese occupato, l'UE invita Israele ad arrestare la costante espansione degli insediamenti, incluso a Gerusalemme est, soprattutto in aree sensibili quali Har Homa, Givat Hamatos e il settore E1<sup>84</sup>, che minaccia seriamente la soluzione dei due Stati; a porre fine alla violenza dei coloni, al peggioramento delle condizioni di vita dei palestinesi nel settore C, alle demolizioni – incluse strutture realizzate attraverso progetti finanziati dall'UE -, agli sfratti e ai trasferimenti forzati e alle crescenti tensioni e minacce allo status quo nel Monte del Tempio/Haram al-Sharif.*

---

<sup>83</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio*, Press Release 12091/14, Bruxelles, 22.07.2014.

<sup>84</sup> Il progetto E1, se fosse implementato, porterebbe alla creazione di un blocco di colonie con lo scopo di unire l'insediamento di Ma'ale Adumim a Gerusalemme fino ad arrivare alla Valle del Giordano. La *ratio* del progetto sarebbe la divisione irreversibile della West Bank, rendendo fisicamente irrealizzabile la creazione di uno Stato di Palestina dotato di continuità territoriale. L'unione delle colonie israeliane in Cisgiordania avverrebbe tramite un tunnel (con accesso consentito solo a cittadini israeliani) già costruito, di collegamento tra Nord e Sud della Cisgiordania, che risulterebbe spezzata a metà. Inoltre, per evitare muro di separazione e tunnel, sarebbe necessario costruire una nuova strada di collegamento tra Ramallah e Gerico, e infine Betlemme. Da notare però è che Gerico è al di sotto del livello del mare, mentre Betlemme e Ramallah si trovano all'incirca a 700 metri s.l.m.; le discese e le salite renderebbero assai difficoltoso, se non impossibile, un flusso di traffico di merci e persone normale. Per approfondire:

B'Tselem, *The E1 plan and its implications for human rights in the West Bank*, B'Tselem (Internet), (pubblicato Dicembre 2012; aggiornato Novembre 2013; consultato: Marzo 2015). Disponibile all'indirizzo: [http://www.btselem.org/settlements/20121202\\_e1\\_human\\_rights\\_ramifications](http://www.btselem.org/settlements/20121202_e1_human_rights_ramifications)

*Un cambiamento fondamentale di linea politica su tali sviluppi negativi è necessario per impedire la perdita irreversibile della soluzione dei due Stati”.*

Si ravvisa, quindi, come gli sviluppi della politica coloniale israeliana stiano sempre di più minacciando la fattibilità della soluzione dei due Stati, implementando ulteriori livelli di violenza. La posizione di condanna da parte dell'Unione Europea è dunque esplicitata in molteplici documenti ufficiali e dichiarazioni non ufficiali dei propri rappresentanti.

## **2.2 La pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia sulla costruzione della barriera di separazione nei Territori Occupati e le sue implicazioni**

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a seguito della richiesta di una seduta urgente del Consiglio di Sicurezza allo scopo di discutere delle violazioni del diritto internazionale commesse da Israele attraverso la costruzione della barriera<sup>85</sup> di separazione nel quadro della politica di insediamenti, pervenuta dalla Repubblica Araba di Siria<sup>86</sup>, rappresentante la Lega degli Stati arabi, si riunì il 20 ottobre 2003 e il 27 ottobre 2003, adottando la Risoluzione ES-10/13<sup>87</sup>, nella quale fu ribadita l'opposizione alle attività di insediamento nei Territori. Alla Risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite seguì un'Ordinanza della

---

<sup>85</sup> L'Assemblea Generale utilizza il termine muro/*wall* a differenza del Segretario Generale che adotta il termine barriera/*barrier*.

<sup>86</sup> Lettera del 9 Ottobre 2003 della Rappresentanza Permanente della Repubblica Araba di Siria alle Nazioni Unite e al Presidente del Consiglio di Sicurezza, S/2003/973.

<sup>87</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris ES-10/13*, 27.10.2003.

Corte Internazionale di Giustizia indicante la possibilità degli Stati membri di fornire informazioni sulla questione. La Lega Araba, l'Autorità Palestinese e l'Organizzazione della Conferenza islamica, unitamente a quarantaquattro degli Stati membri del Consiglio, sottoposero *Written Statements* alla Corte<sup>88</sup>; successivamente venne poi adottata la Risoluzione ES-10/14.<sup>89</sup> La *ratio* di questa Risoluzione è stata quella di sottoporre all'Organo giudicante la richiesta circa le conseguenze legali per gli Stati Terzi derivanti dalla costruzione del muro da parte di Israele.

Si noti che la *International Court of Justice* è stata istituita con lo scopo di comporre pacificamente controversie o situazioni di conflitto di interesse sovranazionale riguardanti violazioni della pace. Ben chiarito che di attività consultiva (dunque facoltativa) si tratti, consegue che la decisione resa avrà certamente autorità, ma non vincolatività.

A luglio 2004 la Corte Internazionale di Giustizia (*ICJ*) è stata chiamata ad esprimere un'opinione consultiva (*advisory opinion*) sulla questione riguardante la costruzione del muro di separazione da parte di Israele nel territorio palestinese occupato e le conseguenze legali di detta costruzione.<sup>90</sup>

In via preliminare la Corte Internazionale di Giustizia affrontò la questione della propria giurisdizione, e consequenzialmente, una volta accertatane la sussistenza, procedette ad esprimere il proprio parere. L'articolo 96 della Carta delle Nazioni Unite afferma:

---

<sup>88</sup> Nell'Ordinanza della Corte, del 19 dicembre 2003, con la quale la Corte fece esplicita richiesta agli Stati membri di presentare informazioni inerenti la questione che gli era stata sottoposta, fu ammessa alla presentazione di *Written Statements* anche la Palestina.

<sup>89</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris ES-10/14*, 12.12.2003 (L'adozione della risoluzione *ES-10/14*, che richiedeva alla Corte Internazionale di Giustizia di rendere urgentemente un'opinione consultiva, fu adottata a seguito del Rapporto del Segretario Generale che documentava il mancato adeguamento alla richiesta dell'Assemblea Generale di abbandonare la costruzione della barriera).

<sup>90</sup> Corte Internazionale di Giustizia, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, I. C. J. Reports 2004, pp. 136.



*“The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question”<sup>91</sup>*

Sancita quindi la competenza in base all’art. 96, era necessario un prerequisito:

la Corte può dirsi competente a ricevere una richiesta solamente se l’organo che l’ha emanata è dotato del potere di rivolgersi. Quindi, alla luce dell’articolo 65 dello Statuto della Corte:

*“The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request”<sup>92</sup>*

La Corte si occupò poi di una successiva contestazione da parte di Israele, relativa alla presentazione della richiesta, riguardante la mancanza di chiarezza e di precisione nella formulazione della stessa. In particolare essa poteva implicare due possibili interpretazioni, ossia poteva essere interpretata come istanza di riconoscimento dell’illegalità del muro e quindi richiedere un parere sulle conseguenze di suddetta illegalità, oppure una presunzione di illegalità del muro e la richiesta di un parere sulla presunta illegalità. Per questi motivi la richiesta sarebbe stata viziata, ossia mancante di giuridicità.<sup>93</sup>

---

91<sup>□</sup>Articolo 96 della *Carta delle Nazioni Unite* (firmata dai 51 membri originari ed adottata per acclamazione a S. Francisco il 26 giugno 1945 ed entrata in vigore con il deposito del ventinovesimo strumento di ratifica il 24 ottobre 1945, ratificata dall’Italia, membro delle N.U. dal 1955, con legge 17 agosto 1957 n. 848) :

“ 1.L’Assemblea Generale od il Consiglio di Sicurezza possono chiedere alla Corte Internazionale di Giustizia un parere consultivo su qualunque questione giuridica. 2.Gli altri organi delle Nazioni Unite e gli istituti specializzati, che siano a ciò autorizzati in qualunque momento dall’Assemblea Generale. Hanno anch’essi la facoltà di chiedere alla Corte che sorgano nell’ambito delle loro attività”.

92 Art.65, Statuto della ICJ, 26.06.1945, 0.193.501.

Tuttavia la Corte sottolineò che la richiesta riguardasse questioni di diritto internazionale e fosse stata formulata in termini giuridici, con un richiamo esplicito al parere sulla questione espressa dalle Corti riguardo al popolo saharawi.<sup>94</sup> La Corte di seguito evidenziò che, anche se fosse stata provata una mancanza di chiarezza, nondimeno avrebbe comportato il venir meno della propria giurisdizione sulla questione.<sup>95</sup> Al fine di chiarire quali fossero gli strumenti normativi del diritto umanitario da applicarsi, la Corte ritenne, allo scopo di stabilire la disciplina rilevante per provare l'illegittimità o la legittimità della costruzione del muro, di riferirsi alla terza parte del Regolamento dell'Aja e agli articoli della Convenzione di Ginevra, indicati esplicitamente nell'articolo 6 della Convenzione.<sup>96</sup>

---

93<sup>□</sup> Giacomuzzi G., *L'opinione consultiva della Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori occupati*, Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, Trento, 2005, pp. 23-25.

94<sup>□</sup> Il 16 ottobre 1975 la ICJ, adita dal Regno del Marocco, si espresse con una *advisory opinion* circa i presunti legami di sovranità tra il Sahara Occidentale, il Marocco e la Mauritania. La Corte stabilì che il Sahara Occidentale non poteva essere considerata *terra nullius* prima della colonizzazione spagnola e che, malgrado i legami etnico-religiosi, linguistici e culturali esistenti con il Regno del Marocco e con la Mauritania, sul Sahara Occidentale questi due Stati non potevano avanzare alcuna pretesa di sovranità.

Corte Internazionale di Giustizia, *Western Sahara*, I. C. J. Reports 1975.

95<sup>□</sup> Ci sono stati vari casi in cui una richiesta presentata alla Corte non corrispondeva alla corretta questione giuridica da analizzare o era viziata da vaghezza o comunque non ben formulata. E' accaduto talvolta che venisse riformulata, ma non in questo caso. Infatti alla Corte è stato chiesto di ricercare le norme applicabili al caso concreto, secondo il diritto internazionale vigente in quel momento.

96<sup>□</sup> Articolo 6 Convenzione di Ginevra, *Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*: "La presente Convenzione si applicherà sin dall'inizio di qualsiasi conflitto od occupazione menzionati nell'articolo 2. Sul territorio delle Parti belligeranti l'applicazione della Convenzione cesserà con la fine generale delle operazioni militari. In territorio occupato l'applicazione della presente Convenzione cesserà un anno dopo la fine generale delle operazioni militari; la Potenza occupante sarà non di meno vincolata per la durata dell'occupazione – semprechè questa Potenza eserciti le funzioni di governo sul territorio di cui si tratta – dalle disposizioni degli articoli seguenti della presente Convenzione: dall'1 al 12, 27, dal 29 al 34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, dal 61 al 77 e 143. Le persone protette, la cui liberazione, il cui rimpatrio o la cui presa di dimora abbiano luogo dopo questi termini, rimarranno, nell'intervallo, al beneficio della presente Convenzione".

La Corte considerò le norme riguardanti l'interferenza della potenza occupante con le attività lavorative e la vita quotidiana della popolazione civile, gli insediamenti israeliani nei Territori occupati e la proprietà privata. Nella sua opinione, la Corte ha espressamente concluso che la costruzione del muro o barriera da parte del governo israeliano, all'interno della Westbank, Gerusalemme Est compresa, viola il diritto internazionale e il diritto umanitario.

Ha poi sottolineato che il diritto di Israele, basato sulle leggi internazionali, di intraprendere misure protettive di lotta al terrorismo, scopo che Israele ha da sempre indicato come *ratio* della costruzione della barriera, non giustifica la costruzione della stessa all'interno della Cisgiordania. Per quanto riguarda il primo punto, la Corte fece un rinvio alle previsioni degli articoli 47, 52 e 59 della Convenzione di Ginevra e all'articolo 43 del Regolamento dell'Aja<sup>97</sup>. La tematica degli insediamenti venne invece affrontata sulla base del corpo consolidato di opinioni dei maggiori organi delle Nazioni Unite e in particolare sulla base dell'articolo 49 della Convenzione di Ginevra:

*“I trasferimenti forzati, in massa o individuali, come pure le deportazioni di persone protette, fuori del territorio occupato e a destinazione del territorio della Potenza occupante o di quello di qualsiasi altro Stato, occupato o no, sono vietati, qualunque ne sia il motivo.[..]”<sup>98</sup>*

In base a suddetta disposizione, non ci sono e non ci possono essere circostanze tali da giustificare il trasferimento ad opera della Potenza occupante.<sup>99</sup> In particolare ciò che affermò la Corte è che il termine “*transfer*” ivi presente, nella disposizione in lingua inglese, andava inteso

---

<sup>97</sup>Seconda Convenzione internazionale dell'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre, 29.07.1899.

<sup>98</sup> (Quarta) Convenzione di Ginevra, per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, 12.08.1949.

non solo riguardo ai trasferimenti forzati, cui si era appellato Israele al fine di non vedersi applicato l'art.49 della Convenzione, ma anche ad "any measures taken by an occupying power in order to organize or encourage transfers of parts of its own population into the occupied territory", perciò la questione apparve fondata e riflette il comportamento tenuto dal governo israeliano, ossia riguarda anche i trasferimenti volontari o indotti.<sup>100</sup> E' poi importante notare il fatto che alla Potenza occupante è proibita la confisca di terreni nei Territori Occupati finalizzata unicamente alla costruzione di colonie per la propria popolazione.<sup>101</sup>

La Corte affermò chiaramente che gli insediamenti israeliani nei Territori Occupati sono contrari al diritto umanitario internazionale, secondo quanto sostenuto dal Comitato Internazionale della Croce Rossa<sup>102</sup>, dal Consiglio di Sicurezza<sup>103</sup>, da dottrina autorevole e consolidata e dagli Stati parte della Convenzione di Ginevra<sup>104</sup>.

La rapidità con la quale la Corte affrontò la questione degli insediamenti, presumibilmente dovuta al fatto che riteneva vi fosse una posizione in merito pressochè condivisa dalla comunità internazionale, determina alcune difficoltà interpretative. In particolare questa tematica sarebbe

---

99<sup>□</sup>L'articolo 49 della Convenzione è stato adottato al fine di preservare la configurazione demografica dei territori occupati, con lo scopo di evitare il ripetersi di ciò che è accaduto durante il secondo conflitto mondiale quando certe Potenze operarono il trasferimento di parte della propria popolazione nei territori da esse occupati, per colonizzare tali territori o per ragioni razziali o politiche.

100<sup>□</sup>Corte Internazionale di Giustizia, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, I. C. J. Reports 2004, p. 120.

101<sup>□</sup>Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR), *The legal status of Israeli Settlements under IHL*, Policy Brief, gennaio 2004, p. 4.

102<sup>□</sup>Comitato Internazionale della Croce rossa, *documento ufficiale dell'ICRC* (emesso in occasione della Conferenza delle Alte Parti Contraenti della Quarta Convenzione di Ginevra), 5.12.2001, par. 5.

103<sup>□</sup>Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 452*, 20.07.1979.

104<sup>□</sup>Giacomuzzi G., *L'opinione consultiva della Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori occupati*, op. cit., pp.68-69.

potuta essere considerata non pertinente con la questione della barriera. Tuttavia il nesso tra illegittimità degli insediamenti e illegittimità della barriera sussiste chiaramente, ed è stato palesato dal Relatore speciale delle Nazioni Unite per i Territori Occupati, che nel suo Rapporto evidenziò la finalità politica di estensione del territorio israeliano e perciò di annessione attraverso gli insediamenti, perseguita attraverso la costruzione della barriera e specificamente dal tracciato scelto per la sua edificazione.<sup>105</sup>

Si noti che la stessa Alta Corte di Israele ha stabilito che, qualora il percorso del muro fosse stato definito in base ad esigenze politiche e non ad esigenze difensive o di sicurezza, la sua costruzione sarebbe stata illegittima anche per il diritto israeliano. Nel proprio *written statement* il governo israeliano si espresse dichiarando che la barriera è una misura temporanea di difesa non violenta contro gli attacchi suicidi e ogni altro attacco contro Israele e gli israeliani.

La ICJ non mise in discussione la veridicità di suddette affermazioni, tuttavia concluse così:

*“The construction of the wall and its associated régime create a “fait accompli” on the ground that could well become permanent, in which case, and notwithstanding the formal characterization of the wall by Israel, it would be tantamount to de facto annexation”*<sup>106</sup>

Il ragionamento della Corte apparve non esaustivo, in quanto arrivò ad affermare l’illegalità e l’illegittimità del muro sulla base del suo carattere potenzialmente permanente, senza aver chiarito in precedenza le motivazioni politiche su cui è fondata la sua costruzione.

---

<sup>105</sup>Rapporto speciale della Commissione sui diritti umani, *Question of the violation of human rights in the occupied arab territories, including Palestine*, E/CN.4/2004/6/Add.1, 27.02.2004.

<sup>106</sup>Corte Internazionale di Giustizia, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, I. C. J. Reports 2004, p. 121.

Qualora la Corte avesse fatto seguito esplicitamente a quanto sostenuto dal Relatore Speciale nel suo *Report*, in particolare circa la finalità politica di annessione sottesa alla scelta del percorso della barriera, il nesso con l'illegalità delle colonie sarebbe risultato palese. Il ragionamento importante che fece però la Corte è quello inerente l'*associated régime*, in primo luogo perchè non fu espressamente menzionato dalla richiesta di opinione, e in secondo luogo poichè fornì un legame diretto con le tematiche delle violazioni generate non solo dalla costruzione della barriera, ma anche dal sistema di limitazioni ad essa connesse e ad essa funzionali (con un'interpretazione estensiva che può portare il riferimento all'*associated régime* fino agli insediamenti), argomento affrontato successivamente dalla Corte circa le conseguenze legali della costruzione illegittima del muro.

La Corte affrontò la questione delle conseguenze derivanti dall'illegalità del muro e dell'*associated régime* sulla base di tre differenti profili, riguardanti, rispettivamente, Israele, Stati terzi e le Nazioni Unite. *In primis* Israele fu ritenuto in obbligo di interrompere la costruzione della barriera e demolire le parti già edificate. Inoltre la Corte dichiarò che il governo israeliano doveva provvedere alla *restitutio in integrum* dei terreni confiscati a persone giuridiche o fisiche e, se non ciò non fosse stato possibile, era obbligato a compensazione, unitamente all'obbligo generale di compensazione verso tutte le persone giuridiche o fisiche che a causa della costruzione della barriera avessero sofferto un danno patrimoniale. Sotto tale aspetto, gli obblighi a carico di Israele previsti dalla Corte, essendo diretta conseguenza del riconoscimento dell'illegalità del muro, non manifestano alcuna peculiarità e particolarità, se non fosse per il riconoscimento del diritto alla compensazione direttamente in capo alle persone fisiche e giuridiche danneggiate (e non in capo all'Autorità palestinese).<sup>107</sup>

<sup>107</sup>□ Giacomuzzi G., *L'opinione consultiva della Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori occupati*, op. cit, pp. 190-191.

Per quanto riguarda invece le obbligazioni a carico degli Stati la Corte dichiarò che, dato il carattere *erga omnes* di alcune obbligazioni cui Israele era venuto meno, tutti gli Stati erano tenuti a non riconoscere e a non offrire aiuto o assistenza al mantenimento della situazione creatasi a seguito della costruzione della barriera e che inoltre, gli Stati parte della Convenzione di Ginevra, ai sensi dell'articolo 1 della stessa, erano obbligati a garantire il rispetto da parte di Israele del diritto internazionale umanitario.<sup>108</sup>

Questa decisione sottende la Dichiarazione adottata alla Conferenza degli Stati partecipanti alla Quarta Convenzione di Ginevra tenutasi a Ginevra il 5 Dicembre 2001, riguardo all'applicazione della Convenzione nei Territori palestinesi occupati, la quale affermava:

*“The participating High Contracting Parties reaffirmed the applicability of the Fourth Geneva Convention to the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Furthermore, they reiterated the need for full respect for the provisions of the said Convention in that Territory. [...]*

*The participating High Contracting Parties call upon all parties, directly involved in the conflict or not, to respect and to ensure respect for the Geneva Conventions in all circumstances, to disseminate and take measures necessary for the prevention and suppression of breaches of the Conventions<sup>109</sup>”.*

In particolare la ICJ ha confermato lo scopo estensivo dell'obbligo di far rispettare il diritto umanitario in maniera molto netta:

---

<sup>108</sup> Ibidem, pp. 192-194.

<sup>109</sup> □ Consultabile online sul Global Policy forum (Internet), *Dichiarazione della Conferenza degli Stati partecipanti alla quarta Convenzione di Ginevra*, 5.12.2001. (pubblicato Dicembre 2001; consultato Aprile 2015). Disponibile all'indirizzo: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/189/37971.html>

*“tutti gli Stati partecipanti alla Convenzione di Ginevra, relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, del 12 agosto 1949 hanno l’obbligo, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, di garantire il rispetto da parte di Israele del diritto internazionale umanitario, come sancito da tale Convenzione”<sup>110</sup>*

L a *ratio* del suo parere e il suo obiettivo non sono limitati a non riconoscere come legali situazioni di fatto illegali, vanno ben oltre a ciò, prevedendo che ciascuno debba intraprendere azioni positive per mettervi fine, utilizzando tutti i mezzi legali disponibili ed ammissibili.<sup>111</sup>La Corte infatti disse:

*“E vale anche per tutti gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e con il diritto internazionale, di porre fine ad ogni impedimento, derivante dalla costruzione del muro, all’esercizio da parte del popolo palestinese del suo diritto all’autodeterminazione”<sup>112</sup>.*

L’espressione utilizzata dalla Corte implica, come abbiamo già detto, azioni positive degli Stati parti della Convenzione, e non semplicemente un’attitudine passiva.

L’obbligo di porre fine implica anche che gli Stati debbano cessare ogni attività che finanzi o faciliti attività economiche che contribuiscono ad impedire al popolo palestinese l’esercizio del proprio diritto di autodeterminazione, ossia il sostegno agli insediamenti.

---

<sup>110</sup>Corte Internazionale di Giustizia, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, I. C. J. Reports 2004, p. 159.

<sup>111</sup>Boisson De Chazournes L. e Condorelli L., *De la responsabilité de protéger*, *Revue générale de droit international public*, 2006, no.1, pp.12-16.

<sup>112</sup>Corte Internazionale di Giustizia, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, I. C. J. Reports 2004, p. 158-159.



Anche secondo la Commissione del diritto internazionale, organo sussidiario permanente delle Nazioni Unite, l'obbligo di non riconoscimento di situazioni illegali riguarda situazioni create da queste violazioni del diritto internazionale, quali, ad esempio, il tentativo di acquisizione della sovranità sul territorio attraverso la negazione del diritto di autodeterminazione dei popoli. Tale obbligo si riferisce non solo al riconoscimento formale di queste situazioni, ma vieta anche atti che comporterebbero indirettamente tale riconoscimento. L'obbligo di non prestare aiuto o assistenza si occupa di condotte *a posteriori* della violazione, che supportano lo Stato nel mantenimento di una situazione in violazione del diritto internazionale.<sup>113</sup>

Il 20 luglio 2004, l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato, a larga maggioranza, la Risoluzione ES-10/15, come diretta conseguenza del parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia. Nella Risoluzione l'Assemblea Generale:

*“esige che Israele, potenza occupante, rispetti i suoi obblighi giuridici come essi sono enunciati nel parere consultivo [...]*

*Invita tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite ad adempiere ai loro obblighi di legge”<sup>114</sup>*

Questa parte della Risoluzione è molto rilevante, perché dimostra che gli Stati hanno votato a favore della Risoluzione, tra i quali tutti gli Stati membri della UE, reputando opportuno di essere vincolati agli obblighi di cui il parere consultivo, che essi stessi hanno caratterizzato come obblighi di legge.

---

<sup>113</sup> International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful acts with commentaries*, Supplement No. 10 (A/56/10), Novembre 2001.

<sup>114</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution on Advisory opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem*, A/Res/ES-10/15, 20.08.2004.

Possiamo affermare che il parere della ICJ, fondato su numerosi aspetti giuridici di diritto internazionale ed il consenso dei giudici pressochè unanime, ha portato non solo gli studiosi, ma anche gli Stati stessi, a ritenerlo rilevante, riconoscendolo fra i *leading case* della giurisprudenza internazionale, determinando un importante cambio di opinione dell'Unione Europea, che quando, in precedenza, fu chiamata ad esprimersi sulla richiesta di *advisory opinion*, disse che essa non avrebbe aiutato il dialogo politico e sarebbe stata alquanto inappropriata.<sup>115</sup>

Secondo quanto previsto dalla Corte di Giustizia e dall'Assemblea Generale poi, gli Stati membri dell'Unione Europea, collettivamente e individualmente, devono considerare tale obbligo in tutti i rapporti in essere con Israele, adeguando le proprie posizioni e politiche, al fine di non beneficiare o provocare benefici ad attività economiche legate agli insediamenti. L'applicazione dell'obbligo "di assicurare il rispetto" deve portare cioè al rifiuto dell'*import* in Europa di beni prodotti negli insediamenti o da soggetti che hanno attività strettamente o minimamente connesse alle colonie.<sup>116</sup> Ovviamente il dovere di porre fine alle violazioni del diritto internazionale commesse attraverso la politica degli insediamenti è incompatibile con il mantenimento di relazioni commerciali e il *doing business* con enti che avvallano o meglio sostengono queste violazioni.

Analogamente, nella sua *advisory opinion* - relativa alla presenza sudafricana in Namibia - la Corte Internazionale di Giustizia sottolineò che questo obbligo in capo agli Stati comprende le relazioni economiche:

*"I Vincoli che sono impliciti nel non-riconoscimento della presenza del Sud Africa in Namibia, impongono agli Stati membri l'obbligo di astenersi dall'intraprendere relazioni*

---

<sup>115</sup>Written Statement dell'Irlanda (in rappresentanza dell'Unione Europea), consultabile su: [www.icj.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm](http://www.icj.org/icjwww/idocket/imwp/imwpframe.htm)

<sup>116</sup>Dubuisson F., *The international obligations of the European Union and its member states with regard to economic relations with israeli settlements*, op. cit., p. 31.

*economiche e altri rapporti o affari con il Sud Africa per conto o rispetto alla Namibia, che possano radicare la propria autorità sul territorio”<sup>117</sup>*

L'obbligo di non-riconoscimento implica che l'UE e i suoi Stati membri non possano sviluppare le relazioni economiche che riconoscono l'autorità di Israele sui Territori palestinesi, compresa Gerusalemme Est, perchè queste darebbero valore giuridico alle attività degli insediamenti.<sup>118</sup> La posizione dell'Unione Europea e degli Stati membri è chiara<sup>119</sup>: gli insediamenti israeliani sono illegali, tuttavia l'attuazione di politiche regionali diverse ha avuto l'effetto di un indiretto riconoscimento legale per alcune delle attività che si sono svolte e si svolgono all'interno degli insediamenti, i quali spesso hanno modo di partecipare a programmi di ricerca<sup>120</sup> e cooperazione europei, ottenendo cospicui finanziamenti.<sup>121</sup>

### 2.2.1 La certificazione d'origine secondo l' *Association Agreement*

---

<sup>117</sup> Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, I. C. J. Reports 1971, p. 56.

<sup>118</sup> Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è stato più specifico nella Risoluzione 478 (1980), la quale prevedeva che gli Stati erano chiamati a non riconoscere l'annessione, o le sue conseguenze, di Gerusalemme Est da parte di Israele. La *ratio* della risoluzione era la previsione dell'obbligo di non riconoscimento della situazione *de facto* creatasi a Gerusalemme Est e delle altre azioni connesse all'annessione, ossia la politica degli insediamenti.

<sup>119</sup> V. *supra* cap 2, par 2.1

<sup>120</sup> V. *supra* cap 1, par 1.1.2. E anche: V. *infra* cap 2, par 2.5

<sup>121</sup> Dubuisson F., *The international obligations of the European Union and its member states with regard to economic relations with israeli settlements*, op. cit., p. 33.

Andiamo ora ad analizzare lo *status* legale dei prodotti esportati da Israele. Il commercio tra Israele e gli Stati membri dell'Unione Europea, come abbiamo visto, è regolato dall'*Association Agreement*.<sup>122</sup>

In particolare il Titolo II dell'Accordo parla di "libera circolazione delle merci", la cui *ratio* è quella di rafforzare la zona di libero scambio tra UE ed Israele, facendo seguito alle disposizioni del secondo comma dell'articolo 1 dell'Accordo stesso, che prevede come scopo:

*"promuovere tra l'altro l'espansione degli scambi di beni e servizi [...], l'armonioso sviluppo delle relazioni economiche tra la Comunità e Israele, favorendo in tal modo il progresso dell'attività economica"*<sup>123</sup>

In particolare si prevede secondo l'articolo 8 del Titolo II:

*"Negli scambi tra la Comunità e Israele non sono ammessi dazi doganali all'importazione e all'esportazione, nè oneri di effetto equivalente. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di natura fiscale"*<sup>124</sup>

La presente disposizione indica che nelle relazioni commerciali Israele è parificato agli Stati membri dell'Unione Europea, infatti si può raffrontare con la misura analoga prevista dall'articolo 28 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), quale principio cardine dell'Unione:

---

<sup>122</sup>V. *supra* cap 1, par 1.2

<sup>123</sup>Commissione Europea, "*Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part*", op. cit., art 1.

<sup>124</sup>Commissione Europea, "*Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part*", op. cit., art 8.

*“L’Unione comprende un’unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all’importazione e all’esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l’adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i Paesi terzi”<sup>125</sup>*

Per quanto riguarda il regime di applicabilità dell’*Agreement*, esso è disciplinato dall’articolo 83:

*“Il presente accordo si applica ai territori in cui si applicano i trattati che istituiscono la Comunità europea e la Comunità europea del carbone e dell’acciaio, alle condizioni in essi indicate, da una parte, e al territorio dello Stato di Israele, dall’altra”<sup>126</sup>*

Notiamo subito la specifica indicazione di applicabilità relativa al territorio dello Stato di Israele. Per le Istituzioni europee è territorio dello Stato di Israele quello rientrante nei confini del 1967, ossia prima della guerra dei Sei giorni, scaturiti dal precedente armistizio tra Israele e i Paesi arabi del 1949<sup>127</sup>. Non comprendono, cioè, Gerusalemme Est, la Westbank, le Alture del Golan e la Striscia di Gaza, e nondimeno gli insediamenti israeliani su territorio palestinese occupato. Nella prassi le linee del 1967, sono considerate quelle nelle quali Israele dovrebbe ritirarsi in cambio della pace, secondo il principio *land for peace*, salvo diversi accordi tra le Parti, come sancito dalla Risoluzione 242 del

---

<sup>125</sup>Articolo 28, co. 1, TFUE.

<sup>126</sup>Commissione Europea, *“Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part”*, op. cit., art 83.

<sup>127</sup>24 febbraio 1949: Firma dell’armistizio tra lo Stato di Israele e lo Stato Egiziano; 23 marzo 1949: Firma dell’armistizio tra lo Stato di Israele e lo Stato Libanese; 03 aprile 1949: Firma dell’armistizio tra lo Stato di Israele e lo Stato Giordano; 20 luglio 1949: Firma dell’armistizio tra lo Stato di Israele e lo Stato Siriano.

Consiglio di Sicurezza dell'Onu<sup>128</sup>. Sebbene quest'ultima sia stata spesso posta alla base dei negoziati di pace, non ha mai prodotto vincoli, trattandosi di una semplice raccomandazione.

Andiamo quindi ad analizzare la definizione di prodotti originari di Israele, questa infatti è la nozione che ci permette di comprendere limitazioni e problematiche nell'applicazione della libera circolazione delle merci.

I beni importati da Israele beneficiano di tariffe preferenziali e trattamenti doganali di favore, secondo quanto previsto dall'articolo 7 dell'*Association Agreement*:

*“Le disposizioni del presente accordo si applicano ai prodotti originari della Comunità e di Israele [...]”*<sup>129</sup>

Dall'articolo 9 all'articolo 15, l'*Agreement* si occupa dei prodotti agricoli, in particolare stabilendo uno speciale regime che viene applicato agli stessi, ossia prevedendo l'applicazione di dazi, secondo le condizioni fissate dall'Accordo. Nello specifico, gli articoli 10, 12, 18 e 19 forniscono definizioni circa i prodotti originari utilizzando rimandi agli elenchi presenti nell'allegato II del Trattato che istituisce la Comunità Europea e anche ai Protocolli 1, 2, 3 dell'Accordo.

Il Protocollo 4 dell'*Agreement*, relativo alla definizione della nozione di “prodotti originari” e ai metodi di cooperazione amministrativa, prevede all'articolo 2 comma 2:

*“Prodotti originari di Israele:*

---

<sup>128</sup> Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 242*, 22.11.1967 (votata dopo la guerra dei Sei Giorni).

<sup>129</sup> Commissione Europea, *“Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part”*, op. cit., art 7.

- a) *I prodotti totalmente ottenuti in Israele ai sensi dell'articolo 4 del presente protocollo;*
- b) *I Prodotti ottenuti in Israele contenenti materiali non totalmente ottenuti sul suo territorio, a condizione che detti materiali siano stati oggetto in Israele di lavorazioni o trasformazioni sufficienti ai sensi dell'articolo 5 del presente protocollo".<sup>130</sup>*

Secondo quanto richiamato, l'articolo 4 fornisce un'elencazione dei casi nei quali un prodotto deve considerarsi come "totalmente ottenuto" in Israele:

*"Si considerano "totalmente ottenuti" nella Comunità o in Israele:*

- a) *I prodotti minerari estratti dal loro suolo o dal loro fondo marino o oceanico;*
  - b) *I prodotti del regno vegetale ivi raccolti;*
  - c) *Gli animali vivi, ivi nati ed allevati;*
  - d) *I prodotti che provengono da animali vivi ivi allevati;*
  - e) *I prodotti della caccia o della pesca ivi praticate;*
  - f) *I prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare con le loro navi;*
- [...]"*

---

<sup>130</sup> Commissione Europea, "Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part", Art. 2 co. 2, Protocollo 4.

L'elemento che accomuna i casi elencati è l'indicazione quale principale criterio territoriale, del luogo nel quale i prodotti sono ottenuti, come ad esempio il suolo dove sono estratti i prodotti minerari, dove sono raccolti i prodotti vegetali, dove sono stati allevati e hanno vissuto gli animali da cui sono stati ottenuti i prodotti, o i prodotti ittici pescati nelle acque territoriali.

Per quanto riguarda invece i prodotti "sufficientemente lavorati o trasformati", l'articolo 5 richiamato in precedenza, fra i criteri d'origine, stabilisce:

*"Ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 i prodotti che non sono interamente ottenuti nella Comunità o in Israele sono considerati ivi sufficientemente lavorati o trasformati quando sono soddisfatte le condizioni enunciate nell'elenco di cui all'allegato II, in combinazione con le note dell'allegato I."*<sup>131</sup>

I criteri tecnici previsti per ciascun bene, dagli allegati I e II, prevedono che la definizione "Made in Israel" si applichi ad una percentuale di lavorazione del prodotto molto ampia, che va dallo 0 al 100% del prodotto. Mentre sono considerate operazioni di lavorazione o trasformazione insufficienti a conferire il carattere di prodotto originario, a prescindere dal fatto che siano soddisfatti o meno i requisiti dell'articolo 5, le manipolazioni quali:

conservazione e magazzinaggio, selezione, cernita, lavaggio, verniciatura, imballaggio, apposizione di etichette, semplice miscela, cumulo di prodotti, la macellazione degli animali, eccetera<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Commissione Europea, "Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part", op.cit., art. 4, art. 5.

<sup>132</sup> Commissione Europea, "Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part", op.cit., Art. 6, Protocollo 4.



Al fine di essere ammessi all'*import* o all'*export*, beneficiando delle disposizioni dell'*Agreement* è necessario che essi vengano presentati attraverso un certificato di circolazione delle merci EUR.1<sup>133</sup>, che secondo l'articolo 18 del Protocollo 4, viene rilasciato dalle autorità doganali del Paese esportatore su richiesta scritta compilata dall'esportatore o, sotto la sua responsabilità, dal suo rappresentante autorizzato. L'esportatore o il suo rappresentante autorizzato compilano il formulario del certificato di circolazione EUR.1 e il formulario di domanda, i cui modelli figurano nell'allegato III dell'*Agreement*.

Il problema di fatto che sorge è che in entrambi i casi la certificazione d'origine è determinata *a priori*, sulla base delle dichiarazioni dell'esportatore, e una verifica *a posteriori* può essere richiesta dalle autorità doganali del Paese importatore o dalle autorità doganali del Paese esportatore. Questo secondo quanto prevede l'articolo 18, comma 3 del Protocollo:

*“L'esportatore che richiede il rilascio di un certificato di circolazione EUR.1 dev'essere pronto a presentare in qualsiasi momento, su richiesta delle autorità doganali del Paese di esportazione in cui è rilasciato il certificato di circolazione EUR.1 tutti i documenti atti a comprovare il carattere originario dei prodotti in questione e l'adempimento degli altri obblighi di cui al presente protocollo”<sup>134</sup>*

---

133<sup>□</sup>L'EUR.1 è un certificato che attesta l'origine preferenziale di merci provenienti da uno dei Paesi extra-UE che godono di accordi preferenziali daziari e tariffari con l'Unione Europea come Islanda, Norvegia, Turchia, Israele. Viene rilasciato dall'Autorità doganale tramite uno spedizioniere doganale.

Può essere sostituito da semplice dichiarazione su fattura per spedizioni di importo inferiore a 6.000,00 €, per importi superiori da parte di una ditta che abbia lo status di AEO (Operatore Economico Autorizzato).

134<sup>□</sup>Commissione Europea, *“Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part”*, op.cit., Art. 18 co.3, Protocollo 4.

E ulteriormente, secondo quanto previsto dall'articolo 19, e in deroga all'articolo 18, il certificato EUR.1, può essere rilasciato, in via eccezionale, anche dopo l'esportazione dei prodotti cui si riferisce se:

*“a) non è stato rilasciato al momento dell'esportazione a causa di errori, omissioni involontarie o circostanze particolari, oppure se*

*b) viene fornita alle autorità doganali la prova soddisfacente che il certificato di circolazione EUR.1 è stato rilasciato ma non è stato accettato all'importazione per motivi tecnici”.*

Comprendiamo allora quanto questa regolamentazione, così estesa e facilitatoria, abbia creato e possa creare problemi e vanificare i rigidi controlli sulle merci che tradizionalmente contraddistinguono le autorità doganali europee.

Al momento dell'entrata nel Paese importatore infatti, controlli *a posteriori* sulla documentazione piuttosto che sulle autodichiarazioni in fattura, possono essere effettuati (per ragioni economiche e tempistiche) solamente *a random*, oppure ogni qualvolta le autorità doganali abbiano ragionevole dubbio circa l'autenticità del certificato EUR.1, l'origine dei prodotti in questione o dell'osservanza dei requisiti del Protocollo. Se sussistono questi dubbi sull'origine del prodotto, il certificato di circolazione o l'autodichiarazione vengono inviati alle autorità doganali del Paese di esportazione per effettuare verifiche, secondo quanto previsto dall'articolo 32, comma 3 del Protocollo 4.<sup>135</sup> Questo è un palese conflitto di interessi che può portare ad un giudizio parziale e soggettivamente orientato, in quanto sono le stesse autorità doganali israeliane che debbono effettuare i controlli sulle merci prodotte dalle imprese israeliane, con la conseguenza che difficilmente sarà tenuto nei loro confronti un comportamento ostativo ma piuttosto permissivo. La

---

<sup>135</sup> Commissione Europea, *“Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part”*, op.cit., Art. 32 co.3, Protocollo 4.

conclusione della verifica della prova d'origine può portare alla riconsiderazione dei prodotti quali prodotti originari o l'esclusione degli stessi dal trattamento preferenziale:

*“5. I risultati del controllo devono essere comunicati entro il termine massimo di 10 mesi alle autorità doganali che lo hanno richiesto, indicando chiaramente se i documenti sono identici, se i prodotti in questione possono essere considerati originari e se rispondono agli altri requisiti del presente protocollo; [...]*

*6. Qualora, in caso di dubbi fondati, non sia pervenuta alcuna risposta entro 10 mesi o qualora la risposta non contenga informazioni sufficienti per determinare l'autenticità del documento in questione o l'effettiva origine dei prodotti, le autorità doganali che hanno richiesto il controllo li escludono dal trattamento preferenziale, salvo casi di forza maggiore o circostanze eccezionali”<sup>136</sup>*

Questa regolamentazione ha creato numerose dispute circa la certificazione d'origine, con particolare riguardo al trattamento legale dei prodotti delle aziende situate negli insediamenti israeliani nei Territori Occupati, che hanno ricevuto in passato e ricevono trattamenti preferenziali. La certificazione d'origine, relativamente a questo aspetto, ha incontrato restrizioni *a posteriori* ed una crescente attenzione da parte delle Istituzioni dell'Unione, visto l'obbligo di non-assistenza ovvero di non-riconoscimento di situazioni illegali attraverso la creazione di relazioni economiche che possano indirettamente portare a tale riconoscimento. Nel prossimo paragrafo analizziamo perciò questo cambiamento di atteggiamento da parte dell'Unione, che possiamo

---

<sup>136</sup> Commissione Europea, *“Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part”*, Art. 32 co. 5, co. 6, Protocollo 4.

riscontrare attraverso l'interpretazione di una nota decisione della ECJ<sup>137</sup> che ha posto le basi ed ha portato all'approvazione delle nuove *Guidelines*<sup>138</sup>.

### **2.3 Prodotti originari di un insediamento israeliano situato in Cisgiordania: lo *status* legale dei prodotti esportati dalle colonie secondo la giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia: il caso *Brita***

Allo scopo di analizzare la questione dei prodotti originari di un insediamento israeliano situato in Cisgiordania e ricostruire suddetta fattispecie giuridica estremamente complessa, è opportuno esaminare la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 25 febbraio 2010, inerente la possibilità (o meno) che ad una ditta tedesca, *Brita GmbH*, venissero riconosciuti i trattamenti preferenziali e gli sgravi tariffari derivanti dall'acquisto di prodotti provenienti da territorio di uno Stato parte dell'*Association Agreement*, Israele appunto.

In particolare il procedimento pregiudiziale verteva sull'interpretazione dell'Accordo Euromediterraneo che istituiva un'Associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri da una parte, e lo Stato di Israele dall'altra, e su quella dell'Accordo Euromediterraneo interinale di Associazione sugli scambi e la cooperazione tra la Comunità Europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP)<sup>139</sup> a beneficio dell'Autorità palestinese, della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra.

---

<sup>137</sup>V. *infra* cap 2, part 2.3

<sup>138</sup>V. *infra* cap 2, par 2.3.1

<sup>139</sup>V. *supra* nota 34.

Il procedimento trae origine dalla contestazione da parte della società *Brita GmbH* di dazi doganali che le avevano imposto le autorità doganali tedesche per l'importazione di apparecchi per la preparazione di acqua frizzante fabbricati in Cisgiordania per le quali le autorità doganali israeliane avevano rilasciato un certificato di circolazione attestante l'origine israeliana di tali prodotti.<sup>140</sup>

La *Brita* è una società che ha sede in Germania e importa apparecchi per la preparazione di acqua frizzante con relativi accessori e sciroppi prodotti dalla società *Soda-Club Ltd*, avente sede a Mishour Adumin in Cisgiordania, insediamento sito a Gerusalemme Est.

Tale territorio rientra nell'ambito dei Territori della zona C secondo gli Accordi di Oslo, occupato da Israele nel 1967<sup>141</sup>. Da febbraio a giugno 2002 la *Brita* chiese l'immissione di merci fornite dalla *Soda-Club*, presentando 62 dichiarazioni dell'autorità doganale indicanti che lo Stato di Israele era il Paese d'origine di tali merci. Inoltre sulle fatture presentate dalla *Soda-Club* era espressamente scritto che i prodotti erano originari di Israele. Le autorità doganali tedesche accettarono solo provvisoriamente la richiesta della *Brita* concedendo il regime preferenziale sulla base dell'*Association Agreement*, chiedendo *a posteriori* un controllo sulla certificazione d'origine di suddetti prodotti. Tale richiesta venne fatta in seguito ad una circolare ministeriale (del dicembre 2001) nella quale si richiedeva di avviare un controllo *a posteriori* di tutti i certificati EUR.1 rilasciati da Israele, in quanto per le merci in questione sussisteva un sospetto fondato che queste potessero provenire da insediamenti.

---

<sup>140</sup>Per approfondire: Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot, *caso C-386/08*, Firma Brita GmbH / Hauptzollamt HamburgHafen, 29.10.2009, par. 1-3.

<sup>141</sup>Si tratta di un'area specifica del territorio sulla quale dovrà (o sarebbe dovuto) essere progressivamente trasferito il controllo (*Jurisdiction*) ma non la sovranità territoriale. Secondo l'articolo 11 degli *Interim Agreements* (Accordo di Oslo), che hanno sostituito l'Accordo del Cairo su Gaza e Gerico, "Area C" indica i territori della Cisgiordania al di fuori delle Aree A e B, al di fuori delle dispute che verranno risolte nelle negoziazioni sullo *status* permanente, che verranno gradualmente trasferiti al controllo palestinese secondo quanto previsto dall'Accordo".

Una volta inoltrata la richiesta di controllo *a posteriori*, le autorità doganali israeliane risposero in questo modo alle autorità doganali tedesche:

*“ dalla (loro ndr) verifica risulta che le merci in questione sono originarie di un’area soggetta alla competenza doganale di Israele. In quanto tali si tratta di prodotti originari ai sensi dell’Accordo di Associazione e hanno il diritto al trattamento preferenziale”<sup>142</sup>.*

Sulla base delle informazioni ricevute, le autorità doganali tedesche, continuando a sospettare che tali prodotti fossero originari dei territori occupati, chiesero, con una lettera del febbraio 2003, conferma alle autorità doganali israeliane circa la provenienza di suddette merci. Non ricevuta successiva risposta, l’ufficio doganale centrale di Hamburg-Hafen (*Hauptzollamt Hamburg-Hafen*) revocava il 25 settembre 2003 il regime preferenziale, procedendo nei confronti della *Brita* per il recupero dei dazi per un importo pari a € 19.155,46. La *Brita* presentava un reclamo, che lo stesso ufficio doganale respinse.

Di seguito, a luglio 2006, la *Brita* presentava ricorso davanti al giudice del rinvio che ha sottoposto a sua volta la questione alla Corte di Giustizia Europea.

Nella propria sentenza, emessa il 29 ottobre 2009, la Corte<sup>143</sup> ha rafforzato la posizione dell’Unione Europea stabilendo che i prodotti israeliani provenienti dalla Cisgiordania non dovevano godere del regime preferenziale in virtù dell’*Association Agreement*. Grande merito della sentenza è quello di aver evitato la facile strada di dichiarare l’irrilevanza del conflitto sulla base del fatto che, in ogni caso, le merci sarebbero state derivanti da un territorio cui era assicurata esenzione tariffaria. Fossero stati cioè quei prodotti originari di territori palestinesi o israeliani, ad essi

---

<sup>142</sup>Conclusioni dell’Avvocato Generale Yves Bot, *caso C-386/08*, op.cit., par 54.

<sup>143</sup>ECJ, C-386/08, *Firma Brita GmbH / Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, Giudizio della Corte, 25.02.2010.

si sarebbe applicata l'esenzione e dal punto di vista dell'Unione Europea, ma soprattutto dell'impresa stessa non sarebbe cambiato, nella pratica, nulla. Per precisione, all'impresa sarebbe convenuta questa soluzione perchè così facendo avrebbe evitato di perdere il regime preferenziale in vigore.<sup>144</sup>

La Corte decise invece di entrare nel merito del problema tecnico di accertamento dell'origine dei prodotti. Infatti essa tentò di accertare la veridicità della certificazione d'origine secondo la dichiarazione di provenienza e, verificato che le merci non si potessero considerare come provenienti da Israele, dichiarò che ad esse non si doveva applicare il trattamento preferenziale. Nello specifico la Corte palesò il fatto che la dichiarazione d'origine o meglio la sua verifica a seguito della richiesta delle autorità doganali tedesche, non aveva ricevuto alcuna risposta, accertando in tal senso per ammissione implicita della parte il cui interesse era di dimostrare il contrario (le autorità doganali israeliane), che non fosse possibile affermare che quei prodotti provenissero dal territorio israeliano.

A questo punto l'Organo giudicante prese in considerazione l'Accordo (dell'Unione Europea) con l'OLP, che portò alla decisione della Corte, sulla base della corretta interpretazione dell'articolo 83 dell'*Association Agreement*, la cui portata, in assenza di un Accordo con l'Autorità palestinese, avrebbe investito le autorità israeliane di competenze doganali rispetto ai prodotti originari della Cisgiordania, imponendo alle autorità doganali palestinesi l'obbligo di non esercitare le proprie competenze, attribuite loro dalle disposizioni dall'Accordo OLP-UE.<sup>145</sup>

Una siffatta interpretazione, avrebbe avuto, secondo la Corte, l'effetto di creare un obbligo per un soggetto terzo (l'Autorità palestinese) senza il suo consenso, ponendosi in contrasto con il principio di diritto

---

<sup>144</sup>Guarino G., *Il territorio della Palestina alla luce della sentenza della CGUE Brita GmbH*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, op.cit., pp. 714-715.

<sup>145</sup>ECJ, C-386/08, *Firma Brita GmbH / Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, op. cit., par 52.

internazionale generale *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* quale codificato all'art. 34 della Convenzione di Vienna.<sup>146</sup>

Il rischio a cui si sarebbe andati incontro infatti, sarebbe stato quello di violare la sovranità territoriale di un altro soggetto di diritto internazionale, del quale esplicitamente è riconosciuta la competenza, che, in quanto territoriale, è chiaramente esclusiva.<sup>147</sup> Pertanto il riferimento alla Convenzione di Vienna ha avuto una duplice valenza, in quanto oltre ad affermare l'applicabilità della Convenzione stessa alla UE, pur non essendo l'UE uno Stato<sup>148</sup>, dichiarò l'obbligo della UE di applicare all'OLP la norma *pacta tertiis*, in applicazione della Convenzione, anche quindi ad un soggetto, che, a sua volta, non è uno Stato in senso stretto. Si tornò perciò a ridefinire il concetto di sovranità, che vedeva superato il riferimento al carattere territoriale, inteso come possesso continuo e indisturbato del territorio senza interferenze legittime altrui, poichè il

---

146<sup>□</sup>Articolo 34 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969: "Un trattato non crea né obblighi né diritti per uno Stato terzo senza il suo consenso".

147<sup>□</sup>Guarino G., *Il territorio della Palestina alla luce della sentenza della CGUE Brita GmbH*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, op.cit., p.715.

148<sup>□</sup>ECJ, C-386/08, *Firma Brita GmbH / Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, op. cit., par 39,40,41: " A tal riguardo, si deve rammentare che un accordo con uno Stato terzo concluso dal Consiglio dell'Unione europea, ai sensi degli art. 217 TFUE e 218 TFUE, costituisce, per quanto riguarda l'Unione, un atto compiuto da una delle sue istituzioni ai sensi dell'art. 267, primo comma, lett. b), TFUE, che le disposizioni di un siffatto accordo formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario [...] Inoltre, l'Accordo di Associazione CEIsraele, concluso tra due soggetti di diritto internazionale pubblico, è disciplinato dal diritto internazionale e, più in particolare, dal punto di vista della sua interpretazione, dal diritto internazionale dei trattati. Il diritto internazionale dei trattati è stato codificato, sostanzialmente, nella Convenzione di Vienna. Essa si applica, a termini del suo art. 1, ai trattati conclusi tra Stati. Tuttavia, ai sensi del successivo art. 3, lett. b), il fatto che essa non si applichi ad accordi internazionali conclusi tra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale non pregiudica l'applicazione a tali accordi di qualsivoglia regola dettata dalla detta Convenzione alla quale essi fossero soggetto in virtù del diritto internazionale, indipendentemente dalla Convenzione medesima. Ne consegue che le regole contenute nella Convenzione di Vienna si applicano ad un accordo concluso tra uno Stato ed un'organizzazione internazionale, quale l'Accordo di Associazione CEIsraele, nella misura in cui tali regole costituiscono espressione del diritto internazionale generale di natura consuetudinaria. L'Accordo di Associazione CEIsraele dev'essere conseguentemente interpretato alla luce di tali regole".



concetto andava definendosi sempre più in termini di competenze, dove quella territoriale è solo una delle varie competenze. Ma se la competenza di Israele non si estendeva ai territori destinati all'Autorità palestinese, la conseguenza implicita di questo ragionamento è che il possesso di quei territori era (ed è) illegittimo.

Successivamente la Corte si è soffermata sul controllo della certificazione d'origine *a posteriori*, concludendo al paragrafo 64 della sentenza:

*“[...] Il controllo a posteriori ex art. 32 del protocollo CEIsraele non verteva sulla questione se i prodotti importati fossero stati interamente ottenuti in una determinata località o fossero stati ivi soggetti a lavorazione o trasformazione sufficienti per poter essere considerati originari della località medesima conformemente alle disposizioni del protocollo CEIsraele. L'oggetto del controllo a posteriori riguardava il luogo di fabbricazione stesso dei prodotti importati al fine di accertare se tali prodotti ricadessero nella sfera di applicazione territoriale dell'accordo di associazione CEIsraele. L'Unione esclude infatti i prodotti ottenuti nelle località collocate sotto amministrazione israeliana successivamente al 1967 dal beneficio del trattamento preferenziale definito nell'accordo”<sup>149</sup>.*

Questo comporta che se i prodotti non sono ottenuti in località sotto l'amministrazione israeliana, allora non sono sotto la sua sovranità.

La sentenza della Corte di Giustizia Europea stabilì anche che le autorità doganali israeliane non potevano emettere validi certificati per i prodotti provenienti dalla Cisgiordania:

*“Tanto dall'art. 17 del protocollo CEIsraele quanto dall'art. 15 del protocollo CEOLP risulta che i prodotti originari delle parti contraenti necessitano di una prova dell'origine al fine di poter*

---

<sup>149</sup>ECJ, C-386/08, *Firma Brita GmbH / Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, op. cit., par 64.

*beneficiare del trattamento preferenziale. Tale esigenza di una valida prova dell'origine proveniente dall'autorità competente non può essere considerata quale semplice formalità che possa restare inosservata per quanto il luogo di origine possa essere comunque accertato mediante altri mezzi di prova. A tal riguardo, la Corte ha già avuto modo di affermare che non possono essere considerati validi i certificati rilasciati da autorità diverse da quelle segnatamente indicate nell'accordo di associazione [...]"*<sup>150</sup>

Questo implica che le autorità doganali palestinesi avrebbero avuto la competenza esclusiva a rilasciare certificati di origine per i prodotti provenienti dalla Cisgiordania e anche dagli insediamenti ivi situati (anche se la Corte di Giustizia non ha utilizzato la parola insediamenti).

La sentenza però si confrontò con il dato reale, ossia verificando il fatto che l'Autorità palestinese non riconosceva la legittimità degli insediamenti, non avendo nemmeno la possibilità di esercitare la propria *jurisdiction* su queste aree. Il fatto che la documentazione d'origine non fosse valida, poichè non rilasciata dall'autorità doganale competente, non comportava un essenziale impedimento per i prodotti in questione all'ingresso nel mercato dell'Unione Europea.

Infatti la prova d'origine attribuisce al prodotto una nazionalità economica, determinando quali regole di tassazione gli si applichino. Pertanto, se la prova dell'origine è rilasciata dalle autorità non competenti, il prodotto è da considerarsi come proveniente da uno Stato che non ha firmato alcun accordo commerciale specifico con l'Unione Europea e quindi dovrebbe essere pienamente tassato secondo il regime tariffario in vigore.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> ECJ, C-386/08, *Firma Brita GmbH / Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, op. cit., par 57.

<sup>151</sup> Bertrand-Sanz A., *EU-Israel relations: Promoting and Ensuring respect for International Law*, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Bruxelles, Febbraio 2012, pp. 43-44.

Per chiarire quale sia la connessione diretta tra la *Brita* e gli insediamenti ci serviamo di un rapporto pubblicato dal progetto di ricerca israeliano *Who Profits* sulla società *SodaStream (Soda-Club)*, il quale descrive come gli scambi di merci dagli insediamenti contribuiscono al mantenimento della situazione illegale derivante da insediamenti:

*"SodaStream e industrie collegate nell'area industriale di Mishor Edomim supportano direttamente l'insediamento di Ma'aleh Adumim in vari aspetti. In primo luogo, le imposte comunali che l'azienda paga (tassa di proprietà per gli impianti di produzione, o "Arnona", in ebraico) vanno alla municipalità di Ma'aleh Adumim, dove vengono utilizzati esclusivamente per sostenere la crescita e lo sviluppo dell'insediamento. I fondi che il comune di Ma'aleh Adumim raccoglie da SodaStream e dalle altre fabbriche nella sua zona industriale sono utilizzati per la costruzione di strade, servizi di istruzione, trattamento delle acque reflue, il giardinaggio, per il pagamento degli stipendi di dipendenti comunali e simili. Così, quando si acquista un dispositivo SodaStream, si contribuisce concretamente a sostenere l'insediamento di Ma'aleh Adumim"*<sup>152</sup>

Nel frattempo Israele e l'Unione Europea hanno siglato un *Technical Arrangement*<sup>153</sup> con lo scopo di risolvere la disputa inerente la certificazione d'origine.

Questo nuovo Accordo tecnico di attuazione del Protocollo 4 (sulle regole d'origine) dell'*Association Agreement* UE-Israele ha avvallato la crescente attenzione delle Istituzioni europee per la questione della certificazione

---

<sup>152</sup>Who Profits, *SodaStream: A Case Study for Corporate Activity in Illegal Israeli Settlements*, Gennaio 2011, pp. 6-7.

<sup>153</sup>Nuovo Accordo Tecnico di attuazione del Protocollo 4 (sulle regole d'origine) dell'*Association Agreement* UE-Israele.

d'origine già dal 2005<sup>154</sup> ed è stato implementato a partire da febbraio 2013. Esso prevede che i prodotti delle colonie israeliane che non beneficiano del trattamento preferenziale ai sensi dello stesso Accordo siano quelli originari delle località individuate con il nuovo sistema di codici postali israeliani a 7 cifre (dal 1 febbraio 2013) in una lista divisa in due parti (*list of non-eligible locations*).

Il nome e il codice postale della città, villaggio o zona industriale in cui la produzione ha avuto luogo devono essere indicati su tutte le prove di origine preferenziale rilasciate in Israele per l'esportazione verso l'Europa. Se il luogo indicato si trova al di là dei confini del 1967, queste informazioni devono essere utilizzate dalle autorità doganali comunitarie per rifiutare immediatamente il trattamento tariffario preferenziale per i prodotti in questione, senza avviare la procedura di controllo *a posteriori* e di riscossione di dazi doganali.<sup>155</sup>

La *part I* della lista delle località indica l'elenco dei codici postali degli insediamenti israeliani situati al di là della *Green Line* del 1967, identificandoli come territori non ammissibili al trattamento preferenziale, la *part II*, molto più ridotta, indica i codici postali delle località *borderline*, ossia zone residenziali transfrontaliere situate sui due lati della *Green Line*, in cui le produzioni risulterebbero poco probabili.<sup>156</sup>

L'elenco delle località non ammissibili è stato inizialmente reso pubblico nel mese di agosto 2012 e aggiornato a partire dal 1 febbraio 2013, a causa della scelta di Israele di adottare appunto il nuovo sistema di codice

---

154<sup>□</sup>Notice to Importers – Imports from Israel into the Community OJ C20/02 25, Gennaio 2005.

155<sup>□</sup>Cnsd (Consiglio nazionale spedizionieri doganali), *Avviso agli importatori per le importazioni da Israele nell'UE. Status dei prodotti degli insediamenti israeliani*, CNSD (Internet) (pubblicato Marzo 2013; consultato Maggio 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://www.cnsd.it/5581/legislazione-italiana/agenzia-dogane/agenzia-dogane-note/avviso-agli-importatori-per-le-importazioni-da-israele-nellue-status-dei-prodotti-degli-insediamenti-israeliani>

156<sup>□</sup>Notice to Importers - Imports from Israel into the EU (2012/C 232/03), OJ C 232, 3.08.2012.

postale a 7 cifre al posto del sistema di 5 cifre utilizzato fino a quel momento. Si è reso necessario un nuovo aggiornamento a giugno 2015 per tener conto di una serie di cambiamenti nei codici postali dei luoghi non idonei.<sup>157</sup> Oltre al cambiamento di codice postale, molte imprese presenti negli insediamenti hanno modificato la propria sede legale, al fine di vedersi applicati i trattamenti preferenziali.

Le scatole e gli imballaggi dei prodotti, comunque, non sono un'indicazione sufficientemente attendibile del luogo in cui la produzione avviene, allo scopo di conferire il carattere originario, e non possono essere utilizzati per determinare se i prodotti in questione possono beneficiare del trattamento preferenziale.

Ulteriori sviluppi della questione possono essere colti operando un fondamentale distinguo: sebbene le Istituzioni UE concordino sul fatto che i prodotti degli insediamenti non debbano beneficiare del trattamento preferenziale in virtù dell'Accordo di Associazione, non viene data nessuna considerazione all'illegalità degli insediamenti sulla base del diritto dell'Unione e internazionale. Infatti nè la *ECJ* nè le altre Autorità europee, menzionano l'illegittimità della situazione in cui le merci vengono prodotte al fine di giustificare l'esclusione delle stesse dai benefici del trattamento preferenziale.

La Corte di Giustizia fonda la propria decisione sul criterio territoriale, come abbiamo visto, senza soddisfare in pieno: le esigenze dell'obbligo di non riconoscimento e di non assistenza per quanto riguarda l'UE, ma anche l'obbligo di assicurare il rispetto del diritto internazionale umanitario e il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, per quanto riguarda Israele. Infatti vengono negati i benefici del trattamento preferenziale ai prodotti fabbricati negli insediamenti, ma non ne viene

---

<sup>157</sup> Gli importatori europei sono stati informati che i loro fornitori israeliani hanno potuto continuare ad utilizzare nelle prove d'origine i «vecchi» codici postali a 5 cifre fino al 31 gennaio 2014. Il periodo di transizione ha consentito (teoricamente) agli esportatori israeliani di adeguare la propria *Information Technology (IT)* al sistema dei nuovi codici postali.

vietata la vendita all'interno del mercato europeo, anche se sono chiaramente identificati come prodotti fabbricati negli insediamenti.

Di qui la volontà da parte di alcuni Stati membri di rafforzare le proprie azioni all'interno dell'UE nei confronti dei prodotti degli insediamenti. Infatti l'adozione di misure restrittive è garantita, in teoria, dall'UE e ai propri Stati membri, mentre una decisione a livello europeo o internazionale è circondata da considerazioni politiche e incertezza giuridica e andrebbe ad investire le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

In base all'articolo 215 del TFUE è consentito l'uso di sanzioni o misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non statali. Queste misure possono includere, oltre a embarghi sulle armi, divieti di visto e restrizioni sulle operazioni finanziarie, anche i divieti di importazione. Tuttavia la procedura per l'adozione di queste misure ai sensi del TUE prevede che la proposta provenga dall'Alto Rappresentante o da parte di uno Stato membro e che debba essere adottata all'unanimità da parte del Consiglio Europeo. Il requisito dell'unanimità ostacola notevolmente l'adozione di misure restrittive nei confronti delle aziende israeliane che producono negli insediamenti. Un'altra possibilità è l'adozione di misure restrittive da parte dei singoli Stati membri. Infatti, anche se la materia del commercio internazionale è di competenza dell'Unione Europea, l'articolo 24 comma 2 del Regolamento 260 del 2009 autorizza gli Stati ad adottare restrizioni all'importazione per motivi di pubblica moralità, di ordine pubblico o pubblica sicurezza, a condizione che esse non violino il diritto comunitario.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup>Regolamento CE n. 260/2009 del Consiglio, relativo al regime comune applicabile alle importazioni 26.02.2009. Esso mira ad instaurare un regime comune applicabile alle importazioni dell'Unione europea (UE), basato sul principio della libertà delle importazioni, e a definire procedure che consentano all'UE di prendere, all'occorrenza, le misure di vigilanza e di salvaguardia necessarie per tutelare i suoi interessi.

L'adozione di misure restrittive nei confronti di compagnie israeliane, e la legittimità di queste misure, potrebbe essere portata davanti al WTO. La disputa sulle sanzioni potrebbe superare un passaggio preliminare in quanto, non essendo chiaro se Israele abbia competenza in tal senso secondo le norme dell'WTO, *in primis* si potrebbe applicare l'articolo 20 dell'Accordo GATT.

Vista anche l'assenza di riferimenti ai diritti umani nella giurisprudenza del WTO e grazie al precedente stabilito dalla sentenza *Brita*, le misure restrittive appunto potrebbero seguire la disposizione dell'Accordo sulle tariffe doganali e sul commercio, che prevede l'autorizzazione a misure restrittive:

*“ necessarie per garantire il rispetto di leggi e regolamenti che non siano incompatibili con le disposizioni del presente accordo, comprese quelle relative alla applicazione della normativa doganale [...]”*<sup>159</sup>

Dal momento che l'*Association Agreement* con Israele e l'Accordo interinale con l'OLP sono parte della legislazione comunitaria, e che il caso *Brita* ha chiarito che ognuno di questi Accordi ha il proprio ambito territoriale di esercizio di giurisdizione esclusiva, l'UE potrebbe sostenere l'adozione di misure restrittive, non solo per imporre l'attuazione degli Accordi, ma anche la cui *ratio* significherebbe il rispetto da parte dell'UE dell'obbligo di non riconoscimento di una situazione illegale.

### 2.3.1 Il problema dell'etichettatura dei prodotti: le *Guidelines* della Commissione Europea

---

<sup>159</sup> □ Articolo 20 del *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio, conosciuto come GATT), Ginevra, 30.10.1947.

Unitamente al problema della certificazione d'origine, si pone quello dell'esigenza di prevedere disposizioni normative uniformi per l'etichettatura dei prodotti degli insediamenti israeliani. La crescente pressione della comunità internazionale e dei singoli Stati membri dell'Unione Europea ha portato, in tal senso, alla pubblicazione delle *Guidelines*<sup>160</sup>, il 19 luglio 2013, da parte della Commissione europea: queste escludono dai finanziamenti UE i progetti destinati ai territori occupati da Israele dopo la Guerra dei Sei Giorni del 1967, pur non risolvendo il problema dell'etichettatura.

Le Linee Guida sono entrate in vigore dal 2014 e prevedono che tutti i programmi finanziati dall'Unione Europea e diretti a Israele dovranno escludere gli insediamenti israeliani nella Westbank e a Gerusalemme Est; da questi nuovi Orientamenti della Commissione sono sorti notevoli problemi applicativi<sup>161</sup>.

Già il 16 luglio 2013, a seguito di una Nota della Commissione di fine giugno nella quale venivano annunciate le nuove Linee Guida, il premier israeliano Benjamin Netanyahu ha duramente condannato la loro adozione:

*“Non accetteremo nessun diktat proveniente dall'esterno sui nostri confini. [...] In quanto primo ministro d'Israele non permetterò mai che le centinaia di migliaia di cittadini israeliani residenti in Giudea e Samaria, sulle Alture del Golan e a Gerusalemme possano essere messi in pericolo”*<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup>Commissione Europea, *Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, 2013/C 205/05, 19.07.2013.

<sup>161</sup>V. *infra* cap 2, par 2.4 e anche cap 2, par 2.5.

<sup>162</sup>Ravid B., *Netanyahu responds to EU: Israel will not tolerate external edicts on our borders*, Ha'aretz (Internet) (pubblicato Luglio 2013; consultato Aprile 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.536125>



Andiamo ad analizzare cosa prevedono nello specifico le Linee Guida.

Esse vietano il finanziamento di attività o di organizzazioni che operano negli insediamenti, e rappresentano un cambio di rotta evidente nell'atteggiamento dell'UE verso Israele, l'occupazione israeliana della Cisgiordania e la politica degli insediamenti.

La Commissione europea ha definito i limiti territoriali in cui sarà presente finanziariamente, secondo la clausola della praticabilità territoriale:

*“1. I presenti orientamenti stabiliscono le condizioni alle quali la Commissione applicherà requisiti fondamentali al sostegno concesso dall'Unione alle entità israeliane e relative attività nei territori occupati da Israele da giugno 1967. Lo scopo è garantire il rispetto delle posizioni e degli impegni assunti dall'Unione conformemente al diritto internazionale, in relazione al non riconoscimento della sovranità di Israele sui territori occupati [...]*

*2. Per territori occupati da Israele da giugno 1967 si intendono le Alture del Golan, la Cisgiordania inclusa Gerusalemme est, e la Striscia di Gaza.*

*3. L'Unione europea non riconosce la sovranità di Israele sui territori di cui al punto 2 che non ritiene parte del territorio d'Israele, indipendentemente dal loro status giuridico nell'ordinamento israeliano. [...] Il Consiglio «Affari esteri» dell'Unione europea ha ribadito l'impegno a limitare l'applicazione degli accordi con Israele al territorio israeliano riconosciuto dall'Unione”<sup>163</sup>*

---

<sup>163</sup> Commissione Europea, *Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, op. cit., sez. A, par 1-3.

Per quanto riguarda il campo di applicazione dei nuovi Orientamenti, esso ha una triplice direzione, ossia si riferisce alle gare di appalto, ai premi ed agli strumenti finanziari (ad esempio borse di studio) o altri finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione Europea:

*“I presenti orientamenti si applicano al sostegno che l'UE potrebbe concedere sotto forma di sovvenzioni, premi o strumenti finanziari, ai sensi dei titoli VI, VII e VIII del regolamento finanziario, alle entità israeliane e relative attività nei territori occupati da Israele da giugno 1967”<sup>164</sup>*

Le disposizioni sono molto dettagliate, sono mirate in maniera specifica a colpire soggetti o organizzazioni che facilitano e contribuiscono a rafforzare la presenza israeliana in Cisgiordania e negli insediamenti, ad esempio proibiscono prestiti di denaro a qualsiasi impresa israeliana sita negli insediamenti o che abbia con essi un qualche legame.

Gli Orientamenti della Commissione non si applicano agli Accordi in essere tra Israele e l'UE, ma riguardano specificamente sovvenzioni, premi e strumenti finanziari, e in particolare non sono vincolanti per gli Stati membri. In questo senso vediamo che gli Stati membri dell'UE e le Autorità europee consentono, consapevolmente, l'ingresso di prodotti dagli insediamenti nel mercato UE. Infatti il criterio territoriale delle *Guidelines* e quello dell'*Association Agreement* hanno l'effetto di rifiutare il trattamento preferenziale, ma non quello di impedire l'importazione di questi prodotti. Questo è chiaramente messo in evidenza in una spiegazione fornita dalla Commissione nelle *Faq* sull'applicazione delle Linee Guida:

---

<sup>164</sup>Commissione Europea, *Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, op. cit., sez. B, par 5.

*"Domanda: Produco vino in un insediamento in Cisgiordania. Incideranno queste Linee Guida sulle mie esportazioni verso il mercato europeo?"*

*Risposta: No. Le Linee Guida si riferiscono solo ai finanziamenti dell'UE, sovvenzioni, premi e strumenti finanziari, come i prestiti. Essi non si riferiscono alle esportazioni verso l'Unione europea. Non c'è limitazione delle esportazioni verso l'Unione europea di prodotti fabbricati negli insediamenti. Secondo l'Accordo di Associazione, questi prodotti non beneficiano delle esenzioni da dazi doganali "*<sup>165</sup>

Sono presenti poi alcune clausole, nelle Linee Guida, che tutelano alcuni soggetti, come le organizzazioni rappresentative di entità nazionali, piuttosto che persone fisiche ed enti pubblici. L'Università ebraica di Gerusalemme, ad esempio, sebbene si trovi a Gerusalemme Est, è esonerata dall'applicazione degli Orientamenti, in base al punto 11 sezione C delle condizioni di ammissibilità. E' inoltre essenziale la specifica del punto 15:

*"(Le Guidelines)[...] non si applicano alle attività che, pur svolgendosi nei territori di cui al punto 2, sono a beneficio di persone ivi residenti che godono di protezione secondo il diritto internazionale umanitario e/o mirano a promuovere il processo di pace in Medio Oriente in linea con la strategia dell'Unione europea"*<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup>Commissione Europea, *Frequently asked questions on: Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, 19.07.2013.

<sup>166</sup>Commissione Europea, *Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, op. cit., sez. D, par 15.

Le Direttive, inserite nel quadro finanziario europeo 2014-2020, sono vincolanti per l'Unione Europea ma non per i propri Stati membri, in quanto costituiscono semplici raccomandazioni. Esse coprono quasi tutti i settori della cooperazione tra UE e Israele, tra cui scienza, economia, cultura, sport, università (tuttavia non incidono fortemente sul settore privato israeliano, ne colpiscono principalmente i centri di ricerca).

Per la prima volta, l'UE ha adottato una posizione concreta, affermando che le società o enti attivi negli insediamenti israeliani non saranno ammissibili per le sovvenzioni dell'Unione. Molti degli istituti accademici e governativi, con l'attuazione delle *Guidelines*, così come molte aziende internazionali e israeliane, cesseranno di godere degli aiuti UE, fintanto che manterranno le proprie attività all'interno dei Territori. Anche se applicate a regime e sebbene rappresentino un importante passo in avanti in termini di politica estera dell'UE nei confronti di Israele, nondimeno fanno cessare la profonda complicità tra Unione Europea e l'*apartheid* israeliano. Inoltre le Linee Guida non impediscono alle società militari israeliane e alle università israeliane coinvolte in progetti di ricerca e sviluppo di armi militari di ricevere sovvenzioni e finanziamenti da parte dell'Unione.

Tuttavia risulteranno interessati dall'applicazione delle *Guidelines* numerosi altri progetti di ricerca, come ad esempio il programma di mobilità giovanile previsto dall'Accordo *Euro-Med Youth*, analogo all'Erasmus. Tra coloro che sono esclusi dal ricevere prestiti dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) sono anche le principali banche israeliane, tra cui la *Bank Hapoalim*, *Mizrahi Tefahot Bank* e la *Bank Leumi*, perché tutte operano illegalmente nei Territori occupati palestinesi, non solo attraverso un coinvolgimento indiretto, bensì avendo esse stesse numerose filiali in insediamenti illegali israeliani.<sup>167</sup>

Due ulteriori difetti evidenti delle *Guidelines* sono:

---

<sup>167</sup>Jerska A., *Campaigning for Palestinian Rights in Europe: EU Funding Guidelines*, op. cit., pp. 22-23.

- 1) l'esclusione (nelle disposizioni) delle merci provenienti dalle colonie, che possono essere ancora importate in Europa.
- 2) il fatto che uno Stato membro possa comunque continuare a sottoscrivere *partnership* e collaborare congiuntamente con gli insediamenti israeliani, non essendo vincolato dalle Direttive.

Già dal 2012, alcuni dei Paesi dell'Unione hanno chiesto all'Alto Rappresentante di implementare la propria politica verso un atteggiamento più attento e severo circa l'etichettatura dei prodotti provenienti dai Territori Occupati.<sup>168</sup>

Con la sentenza *Brita*, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito che le importazioni, registrate dagli Stati membri con il codice PS (Territori Palestinesi Occupati), non devono usufruire del trattamento preferenziale stabilito dall'Associazione<sup>169</sup>. La conseguenza, spesso, è che ai prodotti provenienti dagli insediamenti, al fine di vedersi applicate le agevolazioni fiscali, venga apposta una falsa dicitura *Made in Israel*.

A fine luglio 2013 l'allora Alto Rappresentante, Catherine Ashton, espresse la sua intenzione di includere nelle *Guidelines* anche una normativa unitaria sull'etichettatura, inviando una lettera al Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso e a sette commissari competenti per la giustizia, l'industria, la tutela dei consumatori, l'agricoltura, la fiscalità, il commercio ed il mercato interno. L'intento fu quello di ottenere il sostegno di tutti i commissari, al fine di emettere Linee Guida inerenti l'etichettatura, con l'obiettivo di predisporre un regime di applicabilità a tutti i 28 Stati membri. La Ashton scriveva:

*"Le linee guida potrebbero essere adottate come comunicazione vincolante della Commissione e pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea entro la fine del 2013; con la*

---

<sup>168</sup> Scamardella G., *Scontro tra Unione Europea e Israele per i Territori Occupati*, op.cit.

<sup>169</sup> V. *supra* cap 2, par 2.3

*presente chiedo il vostro impegno per garantire l'effettiva attuazione della legislazione UE vigente sulla corretta etichettatura dei prodotti degli insediamenti, adottando le linee guida dell'Unione europea e di altri atti di esecuzione ove necessario [...]*

*Vivamente apprezzo il vostro sostegno a un impegno politico del Collegio (dei commissari) nel suo insieme e per tutti gli ulteriori sforzi necessari.*"<sup>170</sup>

L'Alto Rappresentante ha poi affermato che la necessità di etichettare correttamente i prodotti degli insediamenti è strettamente legata alla posizione generale dell'UE, di opposizione agli insediamenti.<sup>171</sup> Ha poi osservato che alcuni Stati membri, come vedremo tra poco, hanno già pubblicato proprie linee guida sull'etichettatura dei prodotti delle colonie, come la Gran Bretagna, il Belgio e la Danimarca<sup>172</sup>.

A due anni esatti, dopo ripetute pressioni per attuare le Linee Guida della UE rispetto all'etichettatura dei prodotti israeliani provenienti dalle colonie nella Westbank, Bruxelles è tornato a fare pressioni in tal senso. Sedici ministri degli Esteri dell'Unione Europea, il 13 aprile 2015, hanno scritto all'Alto Rappresentante, Federica Mogherini, chiedendo

---

<sup>170</sup>Lettera dell'Alto Rappresentante al Presidente della Commissione e ad altri sette commissari; 8.07.2013, Disponibile all'indirizzo:<http://www.timesofisrael.com/full-text-of-eu-foreign-policy-chiefs-letter-on-settlement-labeling/>

<sup>171</sup>Ravid B., *Catherine Ashton: Israeli settlement products to be labeled in EU by end of 2013*, Ha'aretz (Internet) (pubblicato Luglio 2013; consultato Marzo 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.537v315ggh>

<sup>172</sup>UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Technical Advice: labelling of produce grown in the Occupied Palestinian Territories*(2009); Danish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, *Labelling of foods from Israel and the Occupied Palestinian Territories*(2012); Belgian Federal Public Service for the Economy, SMEs, Self-employed and Energy, *Avis aux détaillants concernant l'étiquetage d'origine des produits en provenance des territoires occupés par Israël* (2014).

l'implementazione del processo di etichettatura dei prodotti degli insediamenti.

Tra loro i ministri di Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Croazia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Svezia, Slovenia, Gran Bretagna, Austria e Belgio.

*“Accogliamo con favore il rinnovato impegno dell’UE nel processo di pace in Medio Oriente in seguito alla sua nomina e, in particolare, l’impegno personale che sta dimostrando. Vorremmo dirigere la vostra attenzione sulla lettera del 13 Aprile 2013 inviata al suo predecessore su ampi orientamenti dell’UE in materia di etichettatura dei prodotti degli insediamenti. Seguendo il pubblico impegno assunto dal Consiglio nel maggio e dicembre 2012 e, più recentemente, nel mese di novembre 2014, restiamo del parere che si tratti di un passo importante per la piena attuazione della politica UE di lunga data, in relazione alla conservazione della soluzione dei due Stati. La continua espansione degli insediamenti illegali israeliani nei Territori Palestinesi Occupati, e altri territori occupati da Israele dal 1967, minaccia la prospettiva di un accordo di pace giusto e definitivo. Inoltre, l’attuazione corretta e coerente della tutela dei consumatori dell’UE ed etichettatura secondo una legislazione UE è necessaria per garantire che i consumatori non siano indotti in errore da false informazioni. I consumatori europei devono infatti avere corrette informazioni sull’origine dei prodotti che acquistano. I produttori israeliani e palestinesi della Green Line potranno trarre beneficio da questo.*

*Saremmo lieti che prendeste voi l’iniziativa in seno alla Commissione, al fine di completare questo importante processo*

*sull'etichettatura dei produttori e dei prodotti degli insediamenti*  
[...]"<sup>173</sup>

Non tutti gli Stati membri hanno aderito alla richiesta; restano fermi nelle loro posizioni di sostegno alla politica di Israele: Germania, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Cipro, Bulgaria e Romania. Alcuni Paesi, in autonomia, dietro le precedenti richieste di Bruxelles, hanno iniziato ad etichettare i prodotti delle colonie israeliane in territorio occupato.

In questa direzione, secondo diverse fonti concordanti, la Commissione europea intende disciplinare *ex novo* o includere nelle *Guidelines*<sup>174</sup> l'etichettatura di prodotti israeliani degli insediamenti, facendo seguito alle iniziative adottate da alcuni Stati in questo settore, tra cui il Regno Unito. Si rende cioè necessario garantire la corretta etichettatura dei prodotti degli insediamenti quando sono venduti all'interno del mercato europeo, attraverso uno strumento efficace per la soluzione di questo problema. Se implementate, infatti, le Linee Guida potrebbero meglio garantire i diritti dei consumatori, consentendo al cittadino, acquirente, di operare una scelta libera e consapevole circa l'acquisto dei prodotti degli insediamenti. L'adozione di una misura giuridica in tal senso porterebbe anche a rafforzare la posizione europea sui prodotti israeliani. Le stesse Linee Guida infatti, da sole, non sono sufficienti ad influenzare Israele e indurlo a fermare le attività di colonizzazione, o quantomeno a limitare l'espansione degli insediamenti; ma ciò che è importante è il fatto che, sotto la pressione delle organizzazioni della società civile, l'Unione europea abbia riconosciuto l'illegittimità del regime israeliano di occupazione contro il popolo palestinese e abbia terminato alcuni aspetti della sua profonda complicità con il mantenimento di questo sistema illegale.

---

<sup>173</sup>Lettera all'Alto Rappresentante e al Vice-Presidente della Commissione da parte di 16 Ministri degli Esteri dell'Unione Europea, 13.04.2015, Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.co.il/st/inter/Hheb/images/simun.pdf>

<sup>174</sup>V. *infra* cap 2, par 2.5



### 2.3.2 L'applicazione "regionale" delle *Guidelines* nel Regno Unito

Vediamo che cosa è stato fatto a dal Regno Unito per attuare gli Orientamenti della Commissione: in questo senso possiamo parlare di applicazione "regionale" delle *Guidelines*. In materia di prodotti agricoli la legislazione britannica attua la Direttiva europea 2000/13<sup>175</sup>. Essa prevede che l'etichettatura d'origine, ove presente, debba essere accurata. Il governo britannico ha pubblicato le *Labelling Guidelines*<sup>176</sup>, cui i rivenditori devono attenersi, sull'etichettatura dei prodotti agricoli coltivati nei Territori palestinesi occupati. Le Linee Guida britanniche permettono di distinguere se un prodotto proveniente dalla Westbank provenga effettivamente da un produttore palestinese o da un insediamento israeliano, allegando una descrizione appropriata e dettagliata della produzione. Nonostante il fatto che le Linee Guida inglesi non fossero vincolanti, come d'altronde (non lo sono) quelle europee, la grande maggioranza dei supermercati inglesi non commercializza più prodotti degli insediamenti. Quello che i rivenditori hanno fatto è stato semplicemente applicare l'etichettatura secondo le Linee Guida del governo, e il consumatore ha scelto. Questo esempio dimostra che una corretta etichettatura può essere un forte deterrente e che gli altri Stati membri dell'Unione Europea potrebbero adottare misure in linea con il modello inglese<sup>177</sup>.

---

175<sup>□</sup>Parlamento europeo e Consiglio, *Direttiva 2000/13/CE* relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, 20.03.2000.

176<sup>□</sup>Department for Environment, Food & Rural Affairs, *Labelling Guidelines*. 10.12.2009, disponibili online all'indirizzo: <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/labelling-palestine.pdf>

177<sup>□</sup>Bertrand-Sanz A., *EU-Israel relations: Promoting and Ensuring respect for International Law*, op. cit., pp. 47.

Allo stato attuale, l'Europa non ha un regolamento generale che renda obbligatorio indicare il Paese d'origine dei prodotti importati nell'UE e una decisione in tale senso sembra essere in uno stato di stallo, tuttavia esistono delle regole derivanti da norme sull'*import* di prodotti specifici e si riferiscono alla tutela dei consumatori. Esse riguardano singole categorie di prodotti come carne, miele, frutta e verdura, pesce, e richiedono l'obbligo di indicazione dell'origine nazionale o del luogo di produzione.

Comprendiamo dunque, come accennato in precedenza, che l'obbligo di non assistenza richiederebbe un divieto di importazione di prodotti provenienti dagli insediamenti all'interno dell'Unione Europea, e non semplicemente una corretta indicazione del luogo d'origine sull'etichetta; tuttavia è da ritenere plausibile che una decisione simile a quella inglese porterebbe ad un risultato analogo *de facto*.

In questo senso, l'assenza della previsione dell'obbligo di etichettare correttamente i prodotti israeliani degli insediamenti riflette pienamente la posizione assunta dagli Stati membri e dall'Unione, ossia autorizzare la commercializzazione di questi prodotti sui loro mercati. Infatti finora il problema dell'origine non è stato risolto a monte, anzi è divenuta una mera questione di corretta informazione del consumatore, che deve essere consapevole e libero di scegliere se comprare o non comprare un determinato prodotto.<sup>178</sup> L'introduzione di *Guidelines* sull'etichettatura, affinché questa indichi l'origine esatta dei prodotti degli insediamenti, non può essere considerata come una misura che garantisce il rispetto dell'obbligo di non assistenza, ma una misura necessaria a prescindere, al fine di tutelare il consumatore europeo.

I provvedimenti adottati da Inghilterra, Danimarca e Belgio costituiscono una sorta di boicottaggio istituzionale, ben poco gradito ad Israele, che continua a definire legali gli insediamenti a Gerusalemme Est e nella

---

<sup>178</sup>Dubuisson F., *The international obligations of the European Union and its member states with regard to economic relations with israeli settlements*, op. cit., pp. 55-56.

Westbank. Questi hanno preoccupato il governo israeliano ben di più rispetto ad un'eventuale azione europea in tal senso; l'Unione, come abbiamo visto, pare molto cauta nell'adottare Linee Guida vincolanti a livello comunitario.

La campagna globale *Boycott Divestment and Sanctions* (BDS)<sup>179</sup>, partita nel 2005 in Palestina e divenuta internazionale, ha portato alla realizzazione di misure restrittive ben più efficaci di quelle proposte dai singoli governi e dall'Unione Europea, e con cognizione possiamo affermare che le leggi di etichettatura dei singoli Stati sopracitate siano state principalmente frutto della pressione della società civile attraverso il BDS, piuttosto che un'implementazione degli Orientamenti comunitari.

Nel 2011 la Knesset, il Parlamento israeliano, ha votato a favore di una legge<sup>180</sup>: *Law for Prevention of Damage to State of Israel through Boycott*, definita comunemente *Boycott Law*, che criminalizzava qualunque associazione o individuo facesse appello al boicottaggio contro Israele, legge rimasta sospesa fino al 2015 in attesa del verdetto della Corte Suprema israeliana. Il verdetto della Corte Suprema è arrivato cinque giorni dopo la lettera inviata all'Alto Rappresentante da parte dei sedici ministri europei. Esso ha confermato la legittimità della "Legge per la prevenzione dei danni allo Stato di Israele attraverso il boicottaggio", consentendo la repressione del movimento di boicottaggio nel Paese.<sup>181</sup>

La legge stabilisce che gli individui o le organizzazioni che facciano pubblicamente appello al boicottaggio economico, culturale o accademico nei confronti di una persona fisica o giuridica per il (solo) fatto della sua

---

<sup>179</sup> Per approfondire si veda: Barghouti O., *Boycott, Divestment, Sanctions: The Global Struggle for Palestinian Rights*, Haymarket books, USA, Aprile 2011.

<sup>180</sup> Jonathan L., *Israel passes law banning calls for boycott*, Ha'aretz (Internet) (pubblicato Luglio 2011; consultato Marzo 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israel-passes-law-banning-calls-for-boycott-1.372711>

<sup>181</sup> HCJ 2072/12, *The Coalition of Women for Peace, et al v. The Minister of Finance, et al.* (decisione del 15 Aprile 2015).

appartenenza allo Stato di Israele, ad un ente israeliano e/o ad una regione specifica sotto il controllo israeliano (i Territori Occupati ndr), possano essere citati in giudizio civile dal soggetto che sostiene di essere stato danneggiato da tale boicottaggio. In pratica, la normativa permette a chi si senta danneggiato di denunciare e chiedere rimborsi a individui o organizzazioni impegnate nel boicottaggio economico, culturale ed accademico di Israele. E ancora, la legge stabilisce che alle Autorità israeliane, in particolare al Ministro delle Finanze, è dato il potere di negare i benefici, penalizzandoli, ad organizzazioni o individui che ricevano ad esempio fondi statali, partecipazione ad appalti pubblici, benefici legali ed economici di varia natura nonché esenzioni dalle tasse, qualora questi abbiano pubblicizzato la partecipazione al boicottaggio o abbiano obbligato soggetti terzi a parteciparvi. L'unica clausola che la Corte Suprema ha dichiarato illegittima è stata quella che concedeva ai soggetti pubblici e privati di muovere denunce ed effettuare richiesta di risarcimento senza presentare prove del danno subito.<sup>182</sup>

Sawsan Zaher, avvocato per Adalah, centro legale per i diritti della minoranza araba in Israele, ha affermato che la legge danneggia i palestinesi più di altri, perché essi sono in prima linea in lotta contro l'occupazione e contro la violazione dei diritti umani dei loro popoli sotto occupazione nella Cisgiordania, a Gerusalemme Est e a Gaza. In un comunicato stampa di Adalah, Zaher ha aggiunto che la legge avrebbe colpito anche i palestinesi a Gerusalemme Est occupata, impedendo loro di utilizzare il principale strumento di protesta civile di boicottaggio per porre fine all'occupazione e ha usato parole pesanti circa la negazione della libertà di espressione:

---

<sup>182</sup>Nena News, *Mezza Europa chiede di etichettare i prodotti delle colonie israeliane*, Nena News (Internet) (pubblicato Aprile 2015; consultato Aprile 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://nena-news.it/mezza-europa-chiede-di-etichettare-i-prodotti-delle-colonie-israeliane/>

*“Today, the Supreme Court refrained from doing what was essential - to defend freedom of expression. The Anti-Boycott Law is a law to ‘shut mouths’. Its sole purpose is to silence legitimate criticism. The Court’s decision allows sanctions on freedom of expression and the right to political action concerning hotly contested issues of debate.”<sup>183</sup>*

La Corte Suprema ha avvallato la legittimità di una legge che mette sotto silenzio le legittime critiche alla politica coloniale israeliana e, oltre a colpire la libertà di espressione, nega quelli che sono i diritti fondamentali della partecipazione politica. Una conseguenza che la decisione della Corte può comportare è che, per evitare le cause civili, le tante ONG che promuovono il boicottaggio e si occupano della tutela dei diritti della popolazione palestinese si autocensurino, venendo meno alle loro stesse *mission* istituzionali. Si abbatte, questa decisione, su una forma di resistenza non violenta che sta alla base di numerose iniziative di protesta analoghe, nate sulla scia del boicottaggio sudafricano.

## **2.4 Gli sviluppi successivi alla luce della vicenda *Ahava***

Andiamo ora ad analizzare il caso della compagnia privata *Ahava Dead Sea Laboratories* (ADSL)<sup>184</sup>. E' una società che produce cosmetici, svolgendo la maggior parte delle proprie attività nel suo unico impianto, situato nell'insediamento di Mitzpe Shalem, affacciato sul Mar Morto. Oltre alla

---

<sup>183</sup> *Adalah* è una delle otto organizzazioni della società civile che avevano presentato petizioni contro la legge, insieme con l'Associazione per i diritti civili in Israele, il Comitato pubblico contro la tortura in Israele, *HaMoked* - Centro per la difesa dell'individuo e *Yesh Din*. Tre firmatari sono organizzazioni che hanno attivamente promosso il boicottaggio economico come mezzo di pressione per porre fine all'occupazione: la Coalizione delle Donne per la Pace, il Comitato di monitoraggio superiore per i cittadini arabi in Israele e Gerusalemme *Legal Aid* e Centro dei diritti umani.

<sup>184</sup> Di seguito “*Ahava*” oppure “ADSL”.

fabbrica, la società gestisce un centro visite per il turismo (una delle poche spiagge attrezzate a stabilimento balneare sul Mar Morto, Giordania esclusa) ed uno spaccio aziendale dei propri prodotti. L'altro insediamento in cui svolge le proprie attività, sulla sponda centrale del Mar Morto, è Kalia, anch'esso nei Territori Occupati al di là dei confini del 1967. Con un fatturato di circa 150 milioni di dollari (nel 2007), *Ahava* esporta i propri prodotti in tutto il mercato mondiale. Attualmente il 44,5% delle azioni della società sono detenute dai due insediamenti: 37% da Mitzpe Shalem e il 7,5% da Kalia. Un altro 37% è detenuto da *Hamashbir Holdings*, una controllata del *Gaon Holdings*. Mentre circa l'8,5% di *Ahava* è detenuto da *Shamrock Holdings* (California USA), fondo di investimenti della famiglia *Disney*.<sup>185</sup>

È interessante notare come tutti i proprietari di *Ahava* siano largamente coinvolti nell'occupazione, in aggiunta alla loro partecipazione nella società stessa.

La fabbrica *Ahava* rappresenta una risorsa per gli insediamenti stessi in cui è situata. In primo luogo, perchè è rinomata per la qualità dei prodotti del Mar Morto e, in secondo luogo, perchè il centro visitatori di *Ahava* a Mitzpe Shalem attrae migliaia di turisti nell'insediamento. *Shamrock Holdings* è un' azionista di diverse aziende che sono coinvolte nell'occupazione, compresa l'*Orad Group*, un produttore di sistemi di rilevamento elettronici. *Orad* fornisce sensori installati sul muro di separazione ed i sistemi di controllo del traffico *Siemens* per le *Apartheid Road* (strade su cui i palestinesi non sono autorizzati a viaggiare). *Shamrock* è anche il principale azionista di *Teva*, che opera nella colonia di Kfar Etzion. Un altro importante azionista di *Ahava*, *Hamashbir Holdings*, è anche un significativo investitore in *Arava Export Growers*, che esporta prodotti agricoli provenienti dagli insediamenti. *Hamashbir Holdings* è il fondo di investimento di *B. Gaon Holdings* e della famiglia *Livnat*.

<sup>185</sup>Who Profits, *Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products*, Who Profits (Internet) (pubblicato Aprile 2012; consultato Aprile 2015)Disponibile all'indirizzo [http://whoprofits.org/sites/default/files/ahava\\_report\\_final.pdf](http://whoprofits.org/sites/default/files/ahava_report_final.pdf), p. 13.

*B. Gaon Holdings* è una compagnia israeliana in *franchising* controllata, della catena di hardware statunitense *ACE* (tramite *Ace Auto Depot*), che comprende un negozio nell'insediamento di Ma'aleh Adumim. La famiglia *Livnat* controlla uno dei più grandi e più potenti gruppi d'investimento di Israele. Per esempio è uno dei principali azionisti di *Nesher Israel Cement Enterprises*, un cementificio che ha fornito il cemento per progetti di costruzione di insediamenti in Cisgiordania e della metropolitana leggera di Gerusalemme, che ha collegato i quartieri di insediamento illegali della città nuova con la città vecchia. Da *Nesher* proviene oltre l'85% di tutto il cemento in Israele ed è lecito ritenere che il muro di separazione ed i *check points* siano stati tutti costruiti utilizzando il cemento di questa società. Vediamo come queste connessioni delle attività israeliane e internazionali con l'occupazione siano parecchio complesse e radicate. E' molto difficile, se non impossibile, distinguere tra l'economia dell'occupazione e il mercato israeliano nella sua interezza<sup>186</sup>.

*Ahava* utilizza le risorse naturali presenti nel territorio palestinese occupato, in particolare quelle provenienti dalle sponde palestinesi del Mar Morto come fanghi, acqua e sale, sfruttando in tal modo le risorse naturali palestinesi.<sup>187</sup> *Ahava* rappresenta l'emblema della disputa sulla certificazione d'origine, interessando sia il problema dell'etichettatura dei prodotti che l'applicazione delle *Guidelines*, ma anche la partecipazione ai programmi di ricerca europei da parte di imprese situate negli insediamenti israeliani. E' significativo tracciare le rotte commerciali dei prodotti *Ahava* e in particolare focalizzarsi sulle differenti modalità con le quali i suoi prodotti sono esportati ed etichettati nel mercato israeliano ed europeo. L'etichettatura dei prodotti *Ahava* come prodotti in Israele è fuorviante, in quanto in realtà prodotti in un insediamento nella

---

<sup>186</sup>Who Profits, *Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products*, op.cit., p. 14.

<sup>187</sup>In questo modo, la forza occupante commette anche il reato di saccheggio, secondo quanto previsto dalla Quarta convenzione di Ginevra (sezione III, articolo 53), nonché dell'articolo 52 dell'allegato dei Regolamenti dell'Aia del 1899.

Westbank. Dal 2008 in poi vi è stata una crescente campagna internazionale contro *Ahava* che ha interessato Stati Uniti, Canada, Europa, Sud Africa e Australia. Questo si spiega perchè la strategia commerciale di *Ahava* è in gran parte incentrata sull'esportazione, in oltre 25 paesi del mondo. I prodotti della compagnia sono venduti negli *Ahava stores*, così come in farmacie, ma anche in grandi magazzini e catene di negozi di vendita al dettaglio, ad esempio in Europa e negli Stati Uniti tramite *Sephora*.

Analizziamo a questo punto la questione dal punto di vista dapprima dell'ambito territoriale, per poi focalizzarci sulla certificazione d'origine. L'insediamento di Mitzpe Shalem rappresenta esplicitamente lo sforzo compiuto dai governi israeliani per completare *de facto* l'annessione della Valle del Giordano, che costituisce la più grande e importante riserva di terra della Cisgiordania. La *ratio* principale dell'annessione della Valle del Giordano è quella di interrompere lo sviluppo di uno Stato palestinese dotato di continuità territoriale e la negazione dell'accesso da parte della popolazione palestinese alle proprie risorse naturali<sup>188</sup>. La *policy* di Israele nella zona è stata resa nota dal rapporto *Spiegel*<sup>189</sup>, trapelato alla stampa nel 2009. Secondo il Rapporto *Spiegel*, Mitzpe Shalem è stato istituito attraverso una procedura tramite cui le aree sono state dichiarate *State Land*. Questo è il principale meccanismo giuridico che le Autorità israeliane utilizzano nella prassi per l'annessione di terra in

---

<sup>188</sup> Dal 1967 ad oggi sono stati espulsi circa 200.000 palestinesi dalla Valle del Giordano, senza contare le decine di piccole comunità di beduini cui è impedita una residenza permanente e le cui baracche vengono ripetutamente demolite dal governo di Israele.

<sup>189</sup> Rapporto *Barukh Spiegel*, compilato tra il 2004 e il 2007, commissionato dal Primo ministro Ariel Sharon, documenta la volontà di Israele di procedere all'annessione di terreni, valutando lo stato di costruzione degli insediamenti, allo scopo di stabilire, tra gli altri, l'insediamento di *Mitzpe Shalem*.



Cisgiordania.<sup>190</sup> Mitzpe Shalem è stato fondato dal governo israeliano il 5 maggio del 1970, nella terra del villaggio beduino di Eyn Treibah.

Inizialmente, il governo di Israele ha affermato che la zona serviva come osservatorio agricolo. Secondo la decisione del governo, l'osservatorio avrebbe potuto essere popolato da soldati *Nahal* (i *Nahal* sono una brigata di fanteria dell'esercito israeliano), i quali sarebbero stati impegnati in ruoli di sicurezza con lo scopo di condurre test sul campo relativi alle condizioni e alle possibilità di una creazione di un insediamento permanente. Il 19 aprile 1977 il governo ha approvato la conversione dell'insediamento militare Nahal in insediamento civile di Mitzpe Shalem. Comportamento, come abbiamo visto, vietato in base all'articolo 49 della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949<sup>191</sup>.

La questione che vogliamo analizzare è se un prodotto di un insediamento possa essere etichettato come un prodotto di Israele. Ai sensi di quanto dichiarato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 2004<sup>192</sup> e a seguito della Sentenza *Brita*, i Territori Occupati non possono essere considerati parte legittima di Israele: ne consegue che i prodotti ivi fabbricati non possano essere etichettati come *Made in Israel*. Le etichette di *Ahava* sostengono che i propri prodotti siano originari de "Il Mar Morto, Israele", mentre in realtà sono realizzati nell'insediamento nella Westbank, che è situato sul Mar Morto, ma non in Israele (secondo il diritto internazionale).

Questa etichettatura ingannevole solleva questioni relative all'inganno o alla falsa informazione ai consumatori, e può anche consistere in una frode al consumatore. L'etichettatura di *Ahava* è anche illegale secondo il diritto dell'Unione. Infatti, il Regolamento (CE) n.1223 del 30 novembre

---

<sup>190</sup>Questo meccanismo si basa sull'interpretazione estensiva di una legge ottomana del 1858, che lascia i cittadini palestinesi senza strumenti legali in grado di proteggerli dalla privazione della proprietà delle loro terre.

<sup>191</sup>V. *supra* nota 97.

<sup>192</sup>V. *supra* cap 2, par 2.2

2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, sui prodotti cosmetici, prevede fra le premesse iniziali:

*“I consumatori dovrebbero essere protetti da dichiarazioni ingannevoli in merito all’efficacia e ad altre caratteristiche dei prodotti cosmetici. Si applica, in particolare, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno”.*

Oltre a consistere in una dichiarazione ingannevole rientrante nelle pratiche sleali, l’etichettatura di *Ahava* viola l’articolo 19 del suddetto Regolamento, che dispone:

*“[...] I prodotti cosmetici sono messi a disposizione sul mercato solamente se il recipiente e l’imballaggio dei prodotti cosmetici recano le seguenti indicazioni, in caratteri indelebili, facilmente leggibili e visibili:*

*Il nome o la ragione sociale e l’indirizzo della persona responsabile. Tali indicazioni possono essere abbreviate, purché l’abbreviazione permetta di identificare tale persona e il suo indirizzo. [...] Per i prodotti cosmetici importati è specificato il paese di origine”<sup>193</sup>*

Di conseguenza, l’ufficio britannico di Camden sulla normativa commerciale sta indagando sulla legittimità dell’etichettatura della compagnia israeliana<sup>194</sup>, è stata prevista una regolamentazione molto

---

<sup>193</sup>Parlamento Europeo, Regolamento n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici, 30.11.2009, L 342/59.

<sup>194</sup>Ravid B., *U.K. government urges businesses: Label products from settlements*, Ha’aretz (Internet). (pubblicato Dicembre 2009; consultato Aprile 2015) Disponibile all’indirizzo <http://www.haaretz.com/news/u-k-government-urges-businesses-label-products-from-settlements-1.2347>

severa in Francia per il controllo del rivenditore *Sephora* che commercializza i prodotti *Ahava* sul mercato francese e infine il ministro degli Affari Esteri olandese ha avviato una commissione parlamentare di investigazione sulle etichette *Ahava* e sui suoi metodi aziendali.

Analizzando l'etichettatura dei prodotti in questione, possiamo notare come *Ahava* utilizzi due differenti tipologie di etichettatura per il medesimo prodotto. Una tipologia è usata per il mercato europeo e americano: in questa si omette ogni indicazione e traccia circa la produzione negli insediamenti, presumibilmente in risposta alla campagna di boicottaggio. Al contrario, nell'etichetta per il mercato interno, ossia quello israeliano, in cui la grande maggioranza della popolazione è a favore o indifferente alla politica coloniale, è indicato l'indirizzo in ebraico con la forma "Made by Ahava Dead Sea Laboratories, The Dead Sea, 86983", codice postale di Mitzpe Shalem. In questo senso il consumatore del Paese di importazione non riceve una corretta informazione attraverso l'imballaggio, e soprattutto non viene a conoscenza del fatto che il prodotto sia fabbricato in un insediamento israeliano nella Westbank. Di fatto la pratica di commettere, volontariamente, errori di etichettatura, o *mislabelling*, è evidente nel mercato europeo, dove i prodotti Ahava vedono l'indicazione "Made by ADSL Ltd, Dead Sea, Israel", ed un'omissione circa la produzione d'origine nei Territori palestinesi occupati.<sup>195</sup> Oltre a consistere in una pratica sleale, viola normativamente l'articolo 19 comma 5 del Regolamento 1223<sup>196</sup>, inerente l'uso della lingua nell'indicazione delle informazioni sull'etichetta, poichè, qualora venga indicata la provenienza dall'insediamento, la scrittura è sempre in ebraico, non in inglese o in una delle lingue ufficiali dell'Unione Europea.

---

<sup>195</sup>Who Profits, *Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products*, op.cit., p. 40-45.

<sup>196</sup>V. *supra* nota 190.

A questo punto si pone il problema dell'applicazione delle *Guidelines* alle compagnie come *Ahava*. Le aziende israeliane, per evitare che l'impatto del regime restrittivo delle Linee Guida portasse a gravi implicazioni e conseguenze per l'economia israeliana dell'occupazione, hanno adottato numerosi *escamotages* con lo scopo di eludere sanzioni e boicottaggi.

Possiamo affermare che, sebbene le *Guidelines* rappresentino un serio cambio di passo nelle politiche dell'Unione nei confronti degli insediamenti israeliani, tuttavia possano considerarsi un'arma a doppio taglio che si ritorce contro la misura europea, alimentando ulteriormente l'industria dell'occupazione e nascondendo esplicitamente i prodotti degli insediamenti.<sup>197</sup> Secondo le *Guidelines*, per luogo dove è collocata l'azienda si intende il domicilio legale, corrispondente ad un luogo fisico concreto. Attraverso un sistema di frode, le società israeliane che operano nei Territori Occupati palestinesi hanno aggirato e continuano ad aggirare questo problema piuttosto agevolmente. Ad esempio, la compagnia *Ahava* indica come propria sede legale, a seguito della pubblicazione delle Linee Guida, Lod, una città nel centro di Israele limitrofa all'aeroporto internazionale Ben Gurion. *Ahava* specifica questo come suo indirizzo, dove in verità sono allocati solamente gli uffici direttivi, mentre la produzione continua ad avvenire esclusivamente nell'insediamento di Mitzpe Shalem. Secondo quanto risulta in seguito ad una conversazione telefonica tra un ricercatore di *Who Profits* ed un rappresentante di *Ahava*, i prodotti ADSL sono manufatti, inscatolati, confezionati ed etichettati *in toto* nello stabilimento di Mitzpe Shalem<sup>198</sup>. Lo stesso comportamento è tenuto da *SodaStream* che affitta, come espediente, un ufficio nella City Airport, usandolo come suo indirizzo ufficiale.

---

<sup>197</sup> Haggai M., *Hiding from the boycott: An industry of settlement deceit*, 972Mag (Internet) (pubblicato Luglio 2013; consultato Aprile 2015). Disponibile all'indirizzo: <http://972mag.com/hiding-from-the-boycott-an-industry-of-settlement-deceit/75922/>

<sup>198</sup> *Who Profits, Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products*, op.cit., p. 44.

Andiamo ora ad analizzare un'ulteriore questione, inerente la partecipazione di *Ahava* ai programmi di ricerca finanziati dall'Unione Europea. Israele, come abbiamo visto, è dal 2010 ad oggi il Paese non membro più attivo nei programmi di ricerca dell'Unione Europea. In particolare grazie alla partecipazione al Quinto e al Settimo *Framework Program*<sup>199</sup>, la compagnia ha ricevuto milioni di euro di finanziamenti UE per lo sviluppo di progetti di ricerca sull'efficacia dei minerali del Mar Morto rispetto ai farmaci tradizionali.<sup>200</sup>

Finanziando i progetti di ricerca di *Ahava*, società la cui sede si trova in un insediamento nei Territori palestinesi occupati, che sfrutta le risorse naturali a propri benefici, l'UE è complice nella commissione di suddette violazioni israeliane.

Il Parlamento Europeo a giugno 2011 ha sottoposto alla Commissione un'interrogazione parlamentare su detta complicità, avente come oggetto i finanziamenti dell'Unione Europea ad *Ahava Dead Sea Laboratories*:

*“ La Commissione è certamente a conoscenza del fatto:*

- che Ahava Dead Sea Laboratories (ADSL) ha ricevuto finanziamenti dell'UE mediante un progetto di ricerca del 5° PQ e tre progetti di ricerca del 7° PQ;*
- che sono di pubblico dominio solo gli importi complessivi delle sovvenzioni per ciascun progetto;*
- che lo stabilimento di ADSL si trova nell'insediamento illegale di Mitzpe Shalem, che viola apertamente la Quarta Convenzione*

---

<sup>199</sup>V. *supra* cap 1, par 1.2.2

<sup>200</sup>*Skin Treat* è un progetto per il quale ADSL ha ricevuto 5,4 milioni di euro di finanziamenti dall'Unione Europea, nell'ambito del Settimo Programma quadro, con lo scopo di sviluppare lo studio dei prodotti *Ahava* al fine di utilizzarli per il trattamento della persona, comparando l'efficacia dei minerali del Mar Morto a quella dei farmaci convenzionali. Il progetto ha avuto inizio nel mese di settembre 2008 e si è concluso a fine dicembre 2012.

*di Ginevra in materia di colonizzazione del territorio occupato (sezione III, articolo 49);*

*- che ADSL si appropria attivamente di risorse naturali dai territori palestinesi occupati, sempre in palese violazione della Quarta Convenzione di Ginevra (sezione III, articolo 53), nonché dell'articolo 52 dell'allegato dei Regolamenti dell'Aia del 1899*

*Può la Commissione rispondere ai seguenti quesiti:*

*1. In quanto partner di diversi consorzi che ricevono finanziamenti UE, quanto riceve dall'UE ADSL, come organizzazione singola, nell'ambito del 5° PQ (per il progetto «CELLAGE») e quanto riceve attualmente da ciascuno dei tre progetti del 7° PQ («SKINTREAT», «NANOTHER» e «NANORETOX»)?*

*2. Come giustifica la Commissione l'erogazione di fondi di ricerca dell'UE ad ADSL, le cui attività violano la Quarta Convenzione di Ginevra nonché la politica dell'UE sulla colonizzazione dei territori palestinesi occupati?"<sup>201</sup>*

La Risposta della Commissione, oltre a ad aver indicato le cifre dei finanziamenti per ciascuno dei progetti indicati nell'interrogazione, è stata la seguente:

*“Israele è stato associato al 5° PQ e 7° PQ attraverso gli Accordi sulla cooperazione scientifica e tecnica firmati il 10 luglio 2003 e il 16 luglio 2007. Si tratta di Accordi internazionali, siglati secondo i pertinenti regolamenti del Parlamento e del Consiglio e le normative europee sulla partecipazione a questi Framework*

---

<sup>201</sup> Interrogazione Parlamentare alla Commissione sottoposta da Keith Taylor, 21.06.2011, GU C 128 E del 03.05.2012.

*Programs, i quali prevedono che le persone giuridiche stabilite in Paesi associati a tali programmi quadro possono ricevere contributi finanziari all'interno di questi programmi per la loro partecipazione ad azioni di ricerca indirette. ADSL è un'entità che è formalmente istituita entro i confini dello Stato di Israele internazionalmente riconosciuti. La condizione di partecipazione (di essere stabilito in un certo territorio) non obbliga un beneficiario ad effettuare la ricerca nel luogo in cui si trova la sua sede. Di conseguenza, Ahava è stata e rimane idonea a partecipare e a ricevere finanziamenti nell'ambito dei suddetti programmi quadro. Nel concedere fondi di ricerca UE a questa compagnia, la Commissione ha rispettato gli obblighi giuridici europei risultanti dagli Agreements e conformi alle norme UE di cui sopra"*<sup>202</sup>

La risposta della Commissione all'interrogazione, al di là di aver fornito informazioni esaustive relativamente ai finanziamenti UE a favore di *Ahava* mediante la partecipazione al Quinto e al Settimo programma quadro, è chiaramente non esaustiva e neanche soddisfacente.

Infatti, nonostante l'UE abbia agito nel rispetto della propria normativa formale, consentendo ad *Ahava* di partecipare a tali programmi quadro, in quanto *ADSL* è un soggetto di personalità giuridica in Israele, l'indirizzo riportato da detta organizzazione è Arava 1, Airport City, Lod Airport, mentre *de facto*, lo stabilimento, i laboratori di ricerca ed il centro turistico della stessa sono situati all'interno dei Territori palestinesi occupati, a 10 chilometri a nord della *Green Line*<sup>203</sup>.

La scelta di consentire l'utilizzo di un indirizzo fittizio in Israele al fine di legittimare un'operazione di fatto è fonte di gravi perplessità, infatti, in

---

<sup>202</sup> Risposta all'Interrogazione Parlamentare rilasciata da Ms Geoghegan-Quinn a nome della Commissione, 19.07.2011, GU C 128 E del 03.05.2012.

<sup>203</sup> Interrogazione Parlamentare alla Commissione sottoposta da Keith Taylor, 25.08.2011, GU C 146 E del 24.05.2012.

casi simili, l'UE ha vietato l'utilizzo di un indirizzo ufficiale in Israele finalizzato all'ottenimento del regime preferenziale per la circolazione di beni prodotti dagli insediamenti. Un'analoga considerazione dovrebbe farsi anche nei confronti delle attività di ricerca, affinché il denaro dei contribuenti europei non venga utilizzato allo scopo di finanziare gli insediamenti israeliani illegali.

In particolare, la Commissione non rispetta l'obbligo di non riconoscimento (e di non assistenza), poichè, menzionando solamente i criteri formali, finisce per non prendere in considerazione le norme di diritto internazionale, attribuendo efficacia giuridica alle attività di *Ahava*, derivante dalla mera approvazione della sua partecipazione ai progetti europei di ricerca<sup>204</sup>. L'azienda si avvantaggia grazie alla ricerca e all'Associazione con l'Unione Europea, infatti questi progetti creano le basi per la commercializzazione dei prodotti *Ahava* a livello internazionale, nonché forniscono numerosi impulsi al *business* aziendale. Vengono cioè convalidate, attraverso questi progetti, le attività di *Ahava*, alla quale viene assicurato ulteriore profitto: in questo modo viene consapevolmente finanziata l'industria dell'occupazione. Sulla scia delle conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del dicembre 2012<sup>205</sup>, si è cercato di arginare questo problema. La misura scelta dall'Unione Europea è stata quella di adottare le *Guidelines*, allo scopo di applicare esplicitamente l'obbligo internazionale di non riconoscimento e di non assistenza.<sup>206</sup> Sorprendente è, però, il fatto che due settimane prima della pubblicazione degli Orientamenti, il 5 luglio 2013, l'UE abbia approvato, *in extremis*, un finanziamento alla stessa compagnia *Ahava Dead Sea Laboratories*. Sulla base di tale Accordo, che non vede applicate le *Guidelines* in quanto esse hanno efficacia *pro futuro*, *Ahava* coordinerà il

---

<sup>204</sup>Dubuisson F., *The international obligations of the European Union and its member states with regard to economic relations with israeli settlements*, op. cit., p. 34.

<sup>205</sup>V. *supra* nota 76.

<sup>206</sup>V. *supra* cap 2, par 2.3.1



progetto *Superflex* sulla ricerca *skincare*, ricevendo da bilancio circa 8 milioni di euro di fondi comunitari<sup>207</sup>. Con l'entrata in vigore delle Linee Guida, dal primo gennaio 2014, questo comportamento non potrà più essere tenuto dall'UE.

Come abbiamo già visto, l'adozione delle Linee Guida rappresenta un passo in avanti nei progressi dell'UE di adempimento dei propri obblighi internazionali, tuttavia, la loro reale applicazione, secondo i requisiti stabiliti nel testo, dipenderà da come verranno interpretate e dall'efficienza dei meccanismi di verifica degli stessi che le Autorità europee adotteranno per evitare l'utilizzo di ulteriori espedienti da parte delle compagnie israeliane. Sebbene spesso sia difficile dimostrare il requisito territoriale, questo è però il nocciolo della questione. In ogni caso, l'interpretazione corretta delle Linee Guida dovrebbe teoricamente portare ad un cambio di rotta circa le misure adottate nel sistema precedente, in cui l'Unione Europea non è stata in grado, consapevolmente, di adempiere ai propri obblighi.

## **2.5 La partecipazione di Israele ad *Horizon 2020* alla luce delle nuove *Guidelines***

Le Linee Guida sono destinate ad essere applicate ad *Horizon 2020*<sup>208</sup>, il nuovo *Framework Programme* europeo per la ricerca e l'innovazione che è seguito al Settimo Programma Quadro e che investe il periodo compreso tra il 2014 e il 2020.

*Horizon 2020*, frutto della strategia politica post-Lisbona, rappresenta il più grande programma europeo di investimenti ed include: innovazione

---

<sup>207</sup>Who Profits, *Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products*, op.cit., p. 17.

<sup>208</sup>Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation*, COM/2011/0808.

e ricerca, sviluppo di una nuova politica industriale comunitaria, mobilità giovanile, implementazione di una piattaforma europea contro la povertà e tanti altri settori. In particolare, quello che interessa ad Israele è l'ambizioso progetto di ricerca e innovazione, che rappresenta il fulcro di *Horizon 2020*, con finanziamenti pari ad un ammontare di 80 miliardi di €, allo scopo di creare posti di lavoro, che ha avuto inizio secondo calendario a gennaio 2014.

La base legale per la partecipazione di Israele ad *Horizon 2020* è stata posta dal Protocollo ACAA<sup>209</sup>, ossia l'Accordo sulla valutazione della conformità e l'accettazione dei prodotti industriali, il quale è entrato in vigore il 19 gennaio 2013, siglato da Israele con l'Unione Europea, tuttavia unitamente ad esso si rendeva necessario un accordo tecnico inerente la partecipazione specifica di Israele ad *Horizon 2020*, in quanto Paese non membro.

Il problema, apparentemente risolto dalle Linee Guida, circa la partecipazione in progetti di ricerca UE da parte di imprese israeliane situate negli insediamenti, inevitabilmente si è riproposto. Israele inizialmente ha temuto che le nuove Linee Guida del 2013, e il rispetto dei requisiti previsti dalle stesse, potesse incidere sulla sua partecipazione ad *Horizon 2020*. Il calcolo effettuato dai ricercatori israeliani, qualora si fosse verificata la mancata partecipazione ad *Horizon 2020*, ammonta ad un mancato ingresso in Israele di circa 1 miliardo di euro in fondi per la ricerca e lo sviluppo<sup>210</sup>.

Secondo quanto riportato dal Jerusalem Post, ecco la posizione iniziale di Israele:

*“Israele ha annesso Gerusalemme e le Altire del Golan, e non firmerà clausole che ne affermano il contrario. Inoltre non*

---

<sup>209</sup>V. *supra* cap 1, par 1.2.2

<sup>210</sup>Jonathan L., *Israeli scientists: Cutting ties with EU would seriously damage research*, Ha'aretz (Internet) (pubblicato Agosto 2013; consultato Maggio 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.540100>

*intende firmare alcun accordo che discrimina le entità israeliane  
al di là della Green Line*<sup>211</sup>

In seguito ai colloqui tra Israele e l'Unione Europea circa gli aspetti tecnici del programma di ricerca, si è trovato un compromesso che ha mitigato l'iniziale rigidità di entrambe le Parti. Dapprima, i Ministri dello Stato di Israele si sono dedicati allo studio di una controproposta, ossia alla formulazione delle cosiddette *Red Lines*, la cui *ratio* sarebbe stata quella di contro-boicottare l'Unione Europea. Tuttavia, esse non si sono rese necessarie, essendo stato trovato un espediente al fine di risolvere legalmente la questione. Il ministro della giustizia israeliano Tzipi Livni e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, dopo le discussioni iniziate ad agosto 2013 hanno raggiunto un accordo a novembre dello stesso anno. Il compromesso raggiunto riguarda alcune clausole del testo legislativo di *Horizon 2020*, che Israele fino a quel momento aveva respinto e che, a seguito di una nuova formulazione, i funzionari israeliani hanno ritenuto di poter accettare.

La prima clausola si riferisce ad un'appendice da allegare all'Accordo, dove si affermerebbe che le condizioni dello stesso non impedirebbero all'Unione Europea di attuare le proprie *Guidelines* in materia di finanziamenti, al fine di destinare fondi alla Cisgiordania, alla Striscia di Gaza ed alle Alture del Golan. Su questo punto le Parti hanno deciso di dissentire formalmente. L'UE ha confermato la propria intenzione di aggiungere l'appendice di cui sopra, mentre Israele ha proposto di allegare una diversa appendice, in cui dichiarerà formalmente la totale contestazione delle Linee Guida dal punto di vista giuridico e politico.

---

<sup>211</sup> Posizione ribadita anche dalle dichiarazioni del Ministro dell'istruzione israeliano Naftali Bennet: Jerusalem Post, *World powers must recognize Israeli annexation of Golan Heights*, Jerusalem Post (Internet) (pubblicato Giugno 2015, consultato Giugno 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://www.jpost.com/Breaking-News/World-powers-must-recognize-Israeli-annexation-of-Golan-Heights-405305>

La seconda clausola oggetto della disputa riguarda il finanziamento indiretto degli enti israeliani con sede in Israele, che operano o hanno sede anche nelle zone contese, o hanno filiali negli insediamenti israeliani. La preoccupazione dell'UE era dovuta al fatto di non essere in grado di verificare che il denaro europeo non fosse destinato, anche indirettamente, a quelle zone. L'Accordo raggiunto stabilisce che tutte le entità israeliane all'interno dei confini del 1967 (la *Green Line*) possano richiedere prestiti o finanziamenti europei per la ricerca, e spetterà ad entrambe le Parti formulare le corrette modalità per assicurarsi che tale denaro non possa raggiungere, in qualsiasi forma, gli insediamenti.<sup>212</sup>

L'accordo raggiunto prevede, secondo quanto disposto dal comunicato congiunto:

*"Following discussions between Israeli Minister of Justice Tzipi Lioni and High Representative Catherine Ashton, the European Union and Israel reached today an agreement on outstanding issues related to Israel's participation in EU Horizon 2020 Programme. The agreement fully respects the EU's legal and financial requirements while at the same time respecting Israel's political sensitivities and preserving its principled positions. The agreement reached today takes full account of these constraints. The agreement will allow Israel's scientific community to benefit from one of the most important EU programmes and facilitate its further integration into the European space of research and innovation. This agreement will pave the way for Israel's participation in other EU programmes to be launched from 1 January 2014"*<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Horizon 2020 Projects, *Israel and EU find compromise on H2020*, Horizon 2020 Projects (Internet) (pubblicato Novembre 2013; consultato Aprile 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://horizon2020projects.com/global-collaboration/israel-and-eu-find-compromise-on-h2020/>

Quello che si è voluto affermare è che l'accordo siglato tra Unione ed Israele, al fine di consentire la partecipazione dello Stato non UE al programma *Horizon 2020*, rispetta (opinabilmente) i requisiti giuridici e finanziari dell'Unione Europea, conservando anche le esigenze politiche e le posizioni di principio di Israele. Questo rappresenta il passaggio principale del compromesso e che dovrebbe corrispondere ad un'applicazione delle *Guidelines* temperata alla luce delle clausole del suddetto accordo. Il documento prosegue sostenendo che la comunità scientifica israeliana potrà in tal modo beneficiare di uno dei più importanti programmi europei di ricerca e che la sua partecipazione al programma faciliterà l'integrazione europea in quell'ambito. Il significato del compromesso e delle parole risultanti dal comunicato congiunto, tuttavia, non è chiaro.

Secondo quanto spiegato da Michael Mann, portavoce dell'Alto Rappresentante, l'accordo trovato sta ad indicare che *Horizon 2020* non si applicherà alle aree geografiche al di fuori dei confini del 1967, ossia ove sono situate le colonie israeliane in Territorio palestinese occupato. Il compromesso, però, non è stato raggiunto grazie ad una volontà politica negoziale, ma è solamente atto a trovare una soluzione giuridica delle modalità pratiche. Infatti le *Guidelines*, in tal senso, saranno presenti nella progettazione UE-Israele solo come note e/o allegati dei programmi di lavoro. Ogni partecipante al programma dovrà, con autodichiarazione, affermare di impegnarsi al rispetto dei criteri di ammissibilità. Tuttavia, la lacuna o l'espedito sono palesi anche in questo caso, in quanto l'onere della prova spetta al richiedente, ossia Israele, mentre per una migliore implementazione delle *Guidelines* probabilmente sarebbe necessaria un'inversione dell'onere probatorio o quanto meno una misura probatoria più severa.<sup>214</sup> Altra questione nodale riguarda quindi la tracciabilità dei finanziamenti europei, che come quella delle merci, se

<sup>213</sup> Joint Statement, *EU High Representative Catherine Ashton and Israeli Minister of Justice Tzipi Livni on Israel's participation in the Horizon 2020 Programme*, 131126/05, Bruxelles, 26.11.2015.

fosse intesa severamente, potrebbe di per sè assicurare all'Unione Europea che il bando dei finanziamenti alle colonie fosse effettivo ed efficace.

---

214<sup>□</sup>Bianchi A., *Accordo Ue-Israele su Horizon 2020, trovato compromesso su fondi alle colonie*, EU News (Internet) (pubblicato Novembre 2013; consultato Aprile 2015) Disponibile all'indirizzo: <http://www.eunews.it/2013/11/28/accordo-ue-israele-su-horizon-2020-trovato-compromesso-su-fondi-alle-colonie-illegali/10907>

## Conclusioni

Nel quadro normativo delle relazioni Europa-Israele assume particolare rilevanza l'*Association Agreement*. La creazione di questo solido *framework* legale, che si regge sulla base di un partenariato di lunga data, ha portato entrambe le Parti a rafforzare le reciproche relazioni politiche ma, soprattutto, economiche. L'Accordo di Associazione, successivo all'*EEC-Israel Cooperation Agreement*, oltre ad implementare la *free trade zone*, di cui Israele - Stato non membro UE - fa parte, ha eliminato le barriere tecniche, consentendo la creazione di una delle più importanti *partnership* commerciali che interessa l'Europa.

La *ratio* dell'Accordo di Associazione, come abbiamo visto, è quella di abolire *in toto* le tariffe ed i dazi doganali applicabili ai prodotti industriali provenienti dallo Stato israeliano e viceversa, concedendo ad Israele un regime economico preferenziale che ha portato a notevoli problematiche applicative e interpretative. In secondo luogo, l'*Association Agreement*, unitamente ai Protocolli Aggiuntivi che gli sono succeduti, ha creato intese inerenti la cooperazione scientifica, ma, anch'esse, si sono scontrate sin da subito con notevoli difficoltà, poichè incidenti sul delicato problema della tracciabilità dei finanziamenti europei, ovvero il fatto che questi possano, direttamente e indirettamente, portare beneficio agli insediamenti israeliani.

Prima di soffermarci sulla controversa questione inerente la certificazione d'origine, derivante dall'applicazione pratica dell'*Association Agreement*, ossia il problema delle merci originarie da Israele ma illegalmente prodotte nei Territori Occupati palestinesi della Cisgiordania, delle Alture del Golan, della Striscia di Gaza e di Gerusalemme Est, abbiamo rilevato come la clausola sui diritti umani, contemplata nell'articolo 2 dell'Accordo, potrebbe portare alla sospensione dell'Accordo, a seguito di una violazione commessa da una delle Parti. E, del resto, analoghi rapporti pattizi in vigore tra Unione Europea e Stati terzi sono stati in

passato ed anche recentemente sospesi proprio a seguito del verificarsi di situazioni *de facto* analoghe a quelle israeliane. Tuttavia è evidente che la procedura di sospensione dell'*Agreement* si associ a decisioni politiche che sono molto lontane dall'essere adottate ed anche l'articolo 79 dell'*Association Agreement*, sebbene preveda la possibilità di adozione di misure appropriate qualora si ritenga che una delle Parti non abbia adempiuto un obbligo previsto, contempla un diritto/facoltà, e non un vincolo in capo alla Parte che abbia verificato l'inadempimento altrui.

In seconda battuta ci siamo soffermati sullo studio della posizione dell'Unione Europea nei confronti della *settlement policy* israeliana. A tal proposito ci siamo avvalsi, a fondamento dell'analisi, delle conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea di dicembre 2012 e successivamente del 2014, che hanno chiarificato in modo esaustivo la posizione di Bruxelles. L'Unione Europea ha condannato l'occupazione israeliana della Cisgiordania, non riconoscendo alcun cambiamento dei confini israeliani precedenti la Guerra dei Sei Giorni del 1967, e le Istituzioni europee hanno espresso il carattere dell'illegalità cui sono affetti gli insediamenti, la barriera di separazione costruita su territorio occupato, la demolizione di case e gli sfratti. Nel Rapporto annualmente elaborato dalle missioni diplomatiche UE a Gerusalemme Est la posizione dell'Unione è ancora, chiaramente, contraria alla politica israeliana degli insediamenti, si evince come essi stessi costituiscano un impedimento ed una minaccia reale alla pace e che stiano rendendo, nella pratica, impossibile la realizzazione della *two-States solution*. La posizione di condanna da parte dell'Unione Europea è, dunque, esplicitata in molteplici documenti ufficiali e dichiarazioni non ufficiali dei propri rappresentanti, e sottende la posizione analoga della Comunità internazionale.

Fondamentale poi, per la completezza di questo elaborato, è stato lo studio di due importanti decisioni giurisprudenziali, la prima della Corte Internazionale di Giustizia e la seconda della Corte Europea di Giustizia,



che sono da considerarsi *leading case* giurisprudenziali in materia di insediamenti (e barriera di separazione) e consequenzialmente in materia di certificazione d'origine (e corretta applicazione del regime tariffario preferenziale).

L'*International Court of Justice* ha espresso un'*advisory opinion* di fondamentale importanza sulla questione inerente la costruzione del muro di separazione nel territorio palestinese occupato e sulle limitazioni accessorie a detta costruzione, in particolare ha espresso chiaramente quali ne siano le conseguenze legali per gli Stati terzi, ivi compresi gli Stati membri UE. Per quanto riguarda le obbligazioni a carico degli Stati, la Corte ha dichiarato che, dato il carattere *erga omnes* di alcune obbligazioni cui Israele era venuto meno, tutti gli Stati erano tenuti a non riconoscere e a non offrire aiuto o assistenza al mantenimento della situazione creatasi, e come questo obbligo si estenda alle relazioni economiche che possano riconoscere, anche indirettamente, l'autorità di Israele sui Territori palestinesi. Il mantenimento di relazioni commerciali e finanziarie tra gli Stati dell'Unione Europea e gli insediamenti implicherebbe la violazione dell'obbligo di non-assistenza sancito dalla sentenza della *ICJ* e dalle successive Risoluzioni ONU.

Il problema essenziale si pone poi sulla questione della certificazione d'origine di prodotti degli insediamenti, cui la sentenza *Brita* della Corte Europea di Giustizia ha avuto, in questo senso, una fondamentale valenza interpretativa. Sebbene il quadro legale costruito sulla base dell'*Association Agreement* sembri chiaro, in verità esso presenta numerose lacune ed ha aperto alla possibilità per le imprese israeliane di adottare numerosi espedienti al fine di vedersi applicato il trattamento preferenziale, supportato anche dall'atteggiamento di complicità delle autorità doganali israeliane, come prova la vicenda *Brita*.

Nella propria sentenza, emessa il 29 ottobre 2009, la Corte di Giustizia Europea ha rafforzato la posizione dell'Unione Europea stabilendo che i prodotti israeliani provenienti dalla Cisgiordania non devono godere del

regime preferenziale in virtù dell'*Association Agreement*. La Corte ha deciso di entrare nel merito del problema tecnico di accertamento dell'origine dei prodotti, tentando di accertare la veridicità della certificazione d'origine secondo la dichiarazione di provenienza e, verificato che le merci non si possono considerare come provenienti da Israele, ha dichiarato che ad esse non si può applicare il trattamento preferenziale. L'*ECJ* ha fondato la propria decisione sul criterio territoriale, senza soddisfare in pieno le esigenze dell'obbligo di non riconoscimento e di non assistenza per quanto riguarda l'UE. Infatti, sebbene vengano negati i benefici del trattamento preferenziale ai prodotti fabbricati negli insediamenti, non ne viene vietata la vendita all'interno del mercato europeo. Con il *Technical Arrangement* le Parti hanno voluto arginare il problema della controversia sulla certificazione d'origine, prevedendo che i prodotti delle colonie israeliane che non possono beneficiare del trattamento preferenziale, ai sensi dell'*Association Agreement*, siano quelli originari delle località individuate con il nuovo sistema di codici postali israeliani a 7 cifre (in vigore dal 1 febbraio 2013) in una lista divisa in due parti (*list of non-eligible locations*). Tuttavia l'etichettatura presente sugli imballaggi dei prodotti non può essere un'indicazione sufficiente per determinare se suddetti prodotti possano beneficiare del trattamento preferenziale, in quanto anch'essa si basa su autodichiarazioni dell'impresa esportante.

L'adozione di misure restrittive si rende necessaria a prescindere dal *Technical Arrangement* e potrebbe rientrare nel quadro normativo dell'Accordo *GATT*, solo in questo modo si potrebbe realizzare il rispetto dell'obbligo di non riconoscimento e non assistenza da parte dell'Unione Europea.

Come abbiamo indicato in precedenza, la controversia sulla certificazione d'origine è strettamente collegata alla tracciabilità delle transazioni finanziarie provenienti dall'UE, che possano direttamente e indirettamente portare beneficio agli insediamenti israeliani. A seguito

della pubblicazione delle *Guidelines*, si sono voluti escludere dai finanziamenti europei i progetti destinati ai territori occupati da Israele dopo la Guerra dei Sei Giorni, ovvero gli insediamenti israeliani in Cisgiordania e a Gerusalemme Est. In pratica la Commissione Europea ha voluto definire i propri limiti territoriali, entro i quali sarà presente dal primo gennaio 2014, secondo la clausola della praticabilità territoriale. Il campo applicativo delle Linee Guida riguarda le gare d'appalto, i premi e gli strumenti finanziari (o altri finanziamenti) a carico dell'UE. Gli Orientamenti della Commissione non si applicano agli Accordi in essere tra Israele e l'UE, ma riguardano il campo di applicazione suddetto, e in particolare non sono vincolanti per gli Stati membri, in quanto costituiscono semplici raccomandazioni. In questo senso vediamo che gli Stati membri dell'UE e le Autorità europee consentono, consapevolmente, l'ingresso di prodotti degli insediamenti nel mercato UE. Infatti, il criterio territoriale delle *Guidelines* e quello dell'*Association Agreement* hanno l'effetto di rifiutare il trattamento preferenziale, ma non quello di impedire l'importazione di questi prodotti.

Ritorna quindi la necessità di implementare le stesse *Linee Guida*, confermata dalle molteplici richieste provenienti dalla società civile e dai Ministri degli Esteri UE all'Alto Rappresentante (l'ultima ad aprile 2015), prevedendo nel loro quadro normativo una disciplina più severa per ciò che riguarda la certificazione d'origine ed in particolare l'etichettatura dei prodotti. Abbiamo analizzato, poi, come alcuni Paesi, autonomamente, abbiano iniziato ad etichettare i prodotti degli insediamenti, definendo questa come applicazione "regionale" delle *Guidelines*. Le Linee Guida del Regno Unito sono state in grado di meglio garantire i diritti dei consumatori, consentendo al cittadino acquirente di operare una scelta libera e consapevole circa l'acquisto dei prodotti degli insediamenti. Il modello inglese dimostra che una corretta etichettatura può essere un forte deterrente e che gli altri Stati membri dell'Unione Europea potrebbero adottare misure in linea con la normativa britannica.

Ci siamo serviti del *case study* di *Ahava* allo scopo di implementare la fondatezza di questo elaborato. *Ahava Dead Sea Laboratories (ADSL)*, compagnia situata in un insediamento israeliano illegale in territorio occupato, rappresenta l'emblema della disputa sulla certificazione d'origine, interessando sia il problema dell'etichettatura dei prodotti che l'applicazione delle *Guidelines*, ma anche la partecipazione ai programmi di ricerca europei da parte di imprese situate negli insediamenti israeliani. Dopo aver analizzato come la compagnia israeliana adotti una pratica commerciale sleale, commettendo consapevolmente *mislabelling* allo scopo di vedersi applicato il regime preferenziale dell'*Association Agreement*, ci siamo posti il problema dell'applicazione delle *Guidelines* ad *ADSL*.

Sebbene le *Guidelines* rappresentino un notevole cambiamento nelle politiche dell'Unione nei confronti degli insediamenti israeliani, tuttavia esse alimentano l'uso di espedienti da parte delle imprese israeliane. Infatti, secondo le *Guidelines*, per "luogo dove è collocata l'azienda" si intende il domicilio legale e la compagnia *Ahava* indica come propria sede legale, a seguito della pubblicazione delle Linee Guida, Lod, una città nel centro di Israele limitrofa all'aeroporto internazionale Ben Gurion, evitando in questo modo l'impatto restrittivo delle Linee Guida europee con piena acquiescenza della Commissione Europea dell'*escamotage*, ribadita in numerose risposte alle interrogazioni parlamentari.

Da ultimo, abbiamo analizzato la questione dell'applicazione delle *Guidelines* ad *Horizon 2020*, nuovo programma europeo di investimenti e ricerca in essere dal 1 gennaio 2014. Se in un primo momento la partecipazione di Israele al programma suddetto è stata "messa in discussione" alla luce delle Linee Guida, in un secondo momento si è trovato un compromesso che è stato favorevolmente accolto dalle imprese, ma non dai tecnici. Esso prevede che, anche in questo caso, vi sia una disciplina probatoria di dubbia efficacia, per ciò che concerne la

verifica *a posteriori* e *a priori* della tracciabilità dei finanziamenti UE verso Israele.

Probabilmente Benjamin Netanyahu, al fine di non dispiacere ai conservatori israeliani e al fine di placare le loro proteste nei confronti delle *Guidelines*, potrebbe garantire ai coloni delle compensazioni per i danni derivanti da tale compromesso, che prevede *ipso iure* l'applicazione delle Linee Guida allo Stato di Israele, e la conseguente esclusione degli insediamenti dai finanziamenti UE, ivi compresa la partecipazione ad *Horizon 2020*.

Riguardo a questo aspetto possiamo osservare come un miglior controllo sui finanziamenti europei, quale quello necessario per la tracciabilità delle merci, potrebbe di per sè assicurare all'Unione Europea che il bando dei finanziamenti alle colonie israeliane fosse effettivo.

Concludendo, possiamo affermare che, politicamente, Israele ha espresso chiaramente la sua aspirazione a dare solidità ai propri legami con l'Europa e ad essere incluso e considerato parte del progetto europeo; e l'Europa in questo senso ha continuato ad adottare la cosiddetta politica del doppio binario, condannando gli insediamenti israeliani ma implementando, al contempo, le relazioni commerciali con Israele. Se in un futuro prossimo l'Europa svolgerà un ruolo analogo a quello degli organismi internazionali nella soluzione del conflitto, ossia non più quello di *payer* (attraverso il sostegno economico all'Autorità palestinese, i cospicui finanziamenti per la ricostruzione di Gaza, nonché i numerosi progetti di cooperazione), ma piuttosto quello di *player* (di protagonista), porterà inevitabilmente allo scontro, metaforicamente, del suddetto binario.<sup>215</sup> Infatti, qualora l'UE adotti una politica più forte, volta alla riapertura dei negoziati di pace, svolgendo un ruolo attivo e direttivo e non più secondario (rispetto a Stati Uniti ed ONU), non si potranno non creare frizioni fra i rapporti economici e politici. Quello che risulta palese

---

<sup>215</sup> Astarita M., *La linea d'ombra: il ruolo dell'Unione Europea nel conflitto arabo-israeliano*, op. cit., pp. 70-71.

è che l'Europa dovrà essere in grado di distinguere interessi collettivi dell'Unione complessivamente intesa ed interessi particolari degli Stati membri, definendo una politica estera più coraggiosa rispetto al passato, anche a scapito delle solide relazioni commerciali con lo Stato di Israele, che sebbene vadano conservate, potranno essere influenzate da una nuova *roadmap* con lo scopo di condurre le due Parti, Israele e Autorità Palestinese, verso un nuovo processo di pace, pur mantenendo una visione diplomatica, politica e strategica il più possibile bilanciata.

## Bibliografia

### Opere monografiche e collettanee

ASTARITA M., *La linea d'ombra: il ruolo dell'Unione Europea nel conflitto arabo-israeliano*, A&B Editrice, Catania, 2006.

BARGHOUTI O., *Boycott, Divestment, Sanctions: The Global Struggle for Palestinian Rights*, Haymarket books, USA, Aprile 2011.

BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C., *Le Relazioni Esterne dell'Unione Europea*, in *Casi e Materiali di Diritto dell'Unione Europea* ( a cura di MASTROIANNI R.), 2, Giappichelli, Torino, 2012.

BERTRAND-SANZ A., *EU-Israel relations: Promoting and Ensuring respect for International Law*, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Bruxelles, Febbraio 2012.

GIACOMUZZI G., *L'opinione consultiva della Corte Internazionale di Giustizia sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori occupati*, Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, Trento, 2005.

PARDO S. e PETERS J., *Uneasy Neighbors Israel and the European Union*, Lexington Books, USA, 2010.

KELLERMAN A. e SIEHR K. e EINHORN T., *Israel Among the Nations: International and Comparative Law Perspectives on Israel's 50th Anniversary*, Kluwer Law International, Olanda, Dicembre 1998.

ROSSOLINI R., *Comunità Economica Europea e Paesi Arabi*, Giuffrè, Milano, 1979.

WHO PROFITS, *SodaStream: A Case Study for Corporate Activity in Illegal Israeli Settlements*, Gennaio 2011.

WHO PROFITS, *Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products*, Aprile 2012.

Articoli da riviste:

AMANY S., *The Euro Med partnership and the Arab Israeli conflict*, Atkin Paper Series, Londra, 2011.

BOISSON DE CHAZOURNES L. e CONDORELLI L., *De la responsabilité de protéger*, *Revue générale de droit international public*, 2006, no.1.

BARONCINI E., *L'Unione Europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 5, n°1, Madrid, 2013.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The EEC-Israel Cooperation Agreements*, Europe Information Development, Bruxelles, 1980.

DUBUISSON F., *The international obligations of the European Union and its member states with regard to economic relations with israeli settlements*, Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2014.

EINHORN T., *The Role of the Free Trade Agreement between Israel and the EEC*, Nomos Verl.-Ges, Baden, 1994.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, *Dichiarazione di Venezia*, 18.06.1980. (Testo Integrale della Dichiarazione di Venezia) The



Palestine Israel Journal of politics, Economics and culture, Towards Statehood, Vol.6 No.2 1999.

GUARINO G., *Il Territorio della Palestina alla luce della sentenza della CGUE Brita GmbH*, in *Scritti per Luigi Sico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

HUMANITARIAN POLICY AND CONFLICT RESEARCH (HPCR), *The legal status of Israeli Settlements under IHL*, Policy Brief, Gennaio 2004.

JERSKA A., *Campaigning for Palestinian Rights in Europe: EU Funding Guidelines*, in *Al Majdal*, Badil Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Betlemme, Settembre 2013.

TOCCI N. (a cura di AYMAT E.), *European Involvement in the Arab-Israeli conflict*, Chaillot Papers: EU Institute for Security Studies, Francia, Dicembre 2010.

## Documenti reperibili su internet:

BBC NEWS, *EU punishes Sri Lanka for rights abuses*, BBC News (Internet), Disponibile all'indirizzo: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8518054.stm>.

BDS AUSTRIA e altri., *A European call for the suspension of the EU-Israel Association Agreement*, ECC Palestine (Internet), Disponibile all'indirizzo: [http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2014/11/European\\_call\\_EU10.pdf](http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2014/11/European_call_EU10.pdf).

BDS ITALIA, *Ventitre europarlamentari chiedono la sospensione dell'Accordo di Associazione UE-Israele*, BDS Italia (Internet), Disponibile all'indirizzo: <http://bdsitalia.org/index.php/ultime-notizie-sulbds/647-sospensione-ue-israele>.

BIANCHI A., *Accordo Ue-Israele su Horizon 2020, trovato compromesso su fondi alle colonie*, EU News (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.eunews.it/2013/11/28/accordo-ue-israele-su-horizon-2020-trovato-compromesso-su-fondi-alle-colonie-illegali/10907>.

B'TSELEM, *The E1 plan and its implications for human rights in the West Bank*, B'Tselem (Internet), Disponibile all'indirizzo: [http://www.btselem.org/settlements/20121202\\_e1\\_human\\_rights\\_ramifications](http://www.btselem.org/settlements/20121202_e1_human_rights_ramifications).

CNSD (CONSIGLIO NAZIONALE SPEDIZIONIERI DOGANALI), *Avviso agli importatori per le importazioni da Israele nell'UE. Status dei prodotti degli insediamenti israeliani*, CNSD (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.cnsd.it/5581/legislazione-italiana/agen>

zia-dogane/agenzia-dogane-note/avviso-agli-importatori-per-le-importazioni-da-israele-nellue-status-dei-prodotti-degli-insediamenti-israeliani.

DALLA NEGRA C. E NANNI S. *UE-Israele: L'Accordo ACAA e la politica del doppio binario*, Osservatorio Iraq Medioriente e Nordafrica (Internet), Disponibile all'indirizzo: <http://osservatorioiraq.it/approfondimenti/ue-israele-laccordo-acao-e-la-politica-del-doppio>.

ECC PALESTINE, *Call for action: No Association with Occupation*, ECC Palestine (Internet), Disponibile all'indirizzo: <http://www.eccpalestine.org/call-for-action-no-association-with-occupation/>.

ECC PALESTINE, *EU Heads of Mission Jerusalem Report 2012*, ECC Palestine (Internet), (Disponibile all'indirizzo: [http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2013/02/EU\\_Homs\\_Jerusalem\\_Report\\_2012-1.pdf](http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2013/02/EU_Homs_Jerusalem_Report_2012-1.pdf)).

ECC PALESTINE, *La UE raccomanda ai suoi 27 stati membri di imporre sanzioni sugli insediamenti israeliani*, ECC Palestine (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2013/03/EU-report-summary-Italy.pdf>.

ECC PALESTINE, *Letter to HR e VP Mogherini about the request of Suspension of EU-Israel Association Agreement*, ECC Palestine (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.eccpalestine.org/wp-content/uploads/2015/01/Letter-to-HR-VP-Mogherini-RE-Suspension-EU-Israel-Association-Agreement-22.pdf>.

GLOBAL POLICY FORUM, *Dichiarazione della Conferenza degli Stati partecipanti alla quarta Convenzione di Ginevra*, 5.12.2001. Global

Policy (Internet) Disponibile all'indirizzo: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/189/37971.html>.

HAGGAI M., *Hiding from the boycott: An industry of settlement deceit*, 972Mag (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://972mag.com/hiding-from-the-boycott-an-industry-of-settlement-deceit/75922/>.

HORIZON 2020 PROJECTS, *Israel and EU find compromise on H2020*, Horizon 2020 Projects (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://horizon2020projects.com/global-collaboration/israel-and-eu-find-compromise-on-h2020/>.

JERUSALEM POST, *World powers must recognize Israeli annexation of Golan Heights*, Jerusalem Post (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.jpost.com/Breaking-News/World-powers-must-recognize-Israeli-annexation-of-Golan-Heights-405305>.

JONATHAN L., *Israel passes law banning calls for boycott*, Ha'aretz (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israel-passes-law-banning-calls-for-boycott-1.372711>.

JONATHAN L., *Israeli scientists: Cutting ties with EU would seriously damage research*, Ha'aretz (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.540100>.

NENA NEWS, *Mezza Europa chiede di etichettare i prodotti delle colonie israeliane*, Nena News (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://nena-news.it/mezza-europa-chiede-di-etichettare-i-prodotti-delle-colonie-israeliane/>.

PAVESE L., *Ucraina, Ue vara nuove sanzioni contro Crimea, ma no a nuove misure contro Mosca*, Eunews (Internet), Disponibile all'indirizzo: <http://www.eunews.it/2014/12/18/ucraina-ue-vara-nuove-sanzioni-contro-crimea-ma-no-nuove-misure-contro-mosca/27597>.

RAVID B., *U.K. government urges businesses: Label products from settlements*, Ha'aretz (Internet) Disponibile all'indirizzo <http://www.haaretz.com/news/u-k-government-urges-businesses-label-products-from-settlements-1.2347>.

RAVID B., *Catherine Ashton: Israeli settlement products to be labeled in EU by end of 2013*, Ha'aretz (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.537v315ggh>.

RAVID B., *Netanyahu responds to EU: Israel will not tolerate external edicts on our borders*, Ha'aretz (Internet) Disponibile all'indirizzo: <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.536125>.

SCAMARDELLA G., *Scontro tra Unione Europea e Israele per i Territori Occupati*, Altitude (Internet), Disponibile all'indirizzo: <http://www.altd.it/2013/07/19/unione-europea-israele-territori-occupati/>.

VILLANI U., *La Risoluzione del Parlamento Europeo sul Riconoscimento della Palestina*, Eurojus (Internet), Disponibile all'indirizzo: <http://www.eurojus.it/la-risoluzione-del-parlamento-europeo-sul-riconoscimento-della-palestina>.

## Documenti ufficiali

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution on Advisory opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory , including in and around East Jerusalem*, A/Res/ES-10/15, 20.08.2004.

Belgian Federal Public Service for the Economy, SMEs, Self-employed and Energy, *Avis aux détaillants concernant l'étiquetage d'origine des produits en provenance des territoires occupés par Israël*, 2014.

Comitato Internazionale della Croce rossa, *documento ufficiale dell'ICRC (emesso in occasione della Conferenza delle Alte Parti Contraenti della Quarta Convenzione di Ginevra)*, 5.12.2001.

Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot, *caso C-386/08*, Firma Brita GmbH / Hauptzollamt Hamburg-Hafen, 29.10.2009.

Consiglio Europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Essen, 9-10.12.1994.

Consiglio dell'Unione Europea, *933/PESC Concernente misure restrittive in risposta all'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli*, GUCE L 365/152, 19.12.2014.

Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio*, Press Release 17218/98, Bruxelles, 8.12.2009.

Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio sul processo di pace in Medio-Oriente*, Bruxelles, 10.12.2012.

Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio*, Press Release 12091/14, Bruxelles, 22.07.2014.

Commissione Europea, *Cooperation Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on Partnership and Development*, L 85, 19.04.1995.

Commissione Europea, *Accordo euromediterraneo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e dalla Striscia di Gaza dall'altro*, GUCE L 187, 24.02.1997.

Commissione Europea, *Accordi concernenti reciproche misure di liberalizzazione e scambio di prodotti agricoli, derivati e lavorati, pesce e prodotti ittici tra Unione Europea e lo Stato di Israele*, GUCE L 313/81, L 313/52, L 313/83, L 313/50, 28.11.2009.

Commissione Europea, *Agreements on Procurement by Telecommunications Operators and on Government Procurement*, GUCE L 202, 30.07.1997; L 263, 09.10.1999.

Commissione Europea, *The EU-Israel Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products (ACAA)*, GUCE L 1, 19.01.2013.

Commissione Europea, *Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, on the One Part, and the State of Israel, on the Other Part*, GUCE L 147/3, 20.06.2000.

Commissione Europea, *Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, GUCE L 205/5, 19.07.2013.

Commissione Europea, *Frequently asked questions on: Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards*, 19.07.2013.

Commissione UE e Alto Rappresentante, *ENP Country Report 2015*, SWD, Bruxelles, Marzo 2015.

Commissione Europea, Risposta all'Interrogazione Parlamentare del 19.07.2011, *GU CE 128*, 03/05/2012.

Commissione Europea, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation*, COM/2011/0808.

Commissione sui Diritti Umani delle Nazioni Unite, Rapporto speciale, *Question of the violation of human rights in the occupied arab territories, including Palestine*, E/CN.4/2004/6/Add.1, 27.02.2004.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 242*, 22.11.1967.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 298 (1971)*.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 446 (1979)*.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 452*, 20.07.1979.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 465 (1980)*.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris 478 (1980)*.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris ES-10/13*, 27.10.2003.



Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Ris ES-10/14*, 12.12.2003.

Danish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, *Labelling of foods from Israel and the Occupied Palestinian Territories*, 2012.

Governo di Israele, *Decisione del Consiglio dei Ministri sul Trattato di libero scambio con l'Unione Europea*, Ris 57, 7.06.1995.

International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful acts with commentaries*, Supplement No. 10 (A/56/10), Novembre 2001.

Interrogazione Parlamentare alla Commissione del 21.06.2011, GU C 128 E, 03/05/2012.

Interrogazione Parlamentare alla Commissione del 25.08.2011, GU C 146, 24/05/2012.

Joint Statement, *EU High Representative Catherine Ashton and Israeli Minister of Justice Tzipi Livni on Israel's participation in the Horizon 2020 Programme*, 131126/05, Bruxelles, 26.11.2015.

Notice to Importers – Imports from Israel into the Community OJ C20/02 25, Gennaio 2005.

Notice to Importers - Imports from Israel into the EU (2012/C 232/03), OJ C 232, 3.08.2012.

Parlamento Europeo, *Ris 2964*, 16.12.2014.

Parlamento Europeo, *Regolamento n. 1223/2009 sui prodotti cosmetici*, 30.11.2009, L 342/59.

Parlamento Europeo e Commissione Europea, *Allegato III, Par. 8. Accordo quadro sulle relazioni fra il Parlamento Europeo e la Commissione*, GUCE L /304, 20.11.2010.

Parlamento Europeo e Consiglio, *Direttiva 2000/13/CE*, 20.03.2000.

Rappresentanza Permanente della Repubblica Araba di Siria, lettera alle Nazioni Unite e al Presidente del Consiglio di Sicurezza, *S/2003/973*, 9.10.2003.

Regolamento CE n. 260/2009 del Consiglio, relativo al regime comune applicabile alle importazioni 26.02.2009.

UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Technical Advice: labelling of produce grown in the Occupied Palestinian Territories*, 2009.

## **Giurisprudenza**

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Brita GmbH contro Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, Causa C-386/08, 25.02.2010.

Corte Internazionale di Giustizia, *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory*, I. C. J. Reports 2004.

Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, I. C. J. Reports 1971.

Corte Internazionale di Giustizia, *Western Sahara*, I. C. J. Reports 1975.

Corte Suprema Israeliana, *HCI 2072/12, The Coalition of Women for Peace, et al v. The Minister of Finance, et al.*, 15.04.2015.

## **Trattati internazionali**

Accordi di Oslo, Dichiarazione dei Principi riguardanti progetti di auto-governo *ad interim*, Oslo, 20.08.1993.

Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26.06.1945.

Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, Vienna, 23.05.1969.

*General Agreement on Tariffs and Trade* (Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio, conosciuto come GATT), Ginevra, 30.10.1947.

Quarta Convenzione di Ginevra, per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, 12.08.1949.

Seconda Convenzione internazionale dell'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre, 29.07.1899.

Statuto della *ICJ*, 26.06.1945, 0.193.501.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata), GU C 326, 26.10.2012

Trattato sull'Unione Europea, (versione consolidata), GU C 326, 26.10.2012