



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista giuridica di classe A*

2024, n. 2

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTRICE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)  
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, Professore Emerito, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale  
**Giuseppe Tesaurò**, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE  
**Ennio Triggiani**, Professore Emerito, Università di Bari  
**Ugo Villani**, Professore Emerito, Università di Bari

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo  
**Giandonato Caggiano**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Alfonso-Luis Calvo Caravaca**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla  
**Inge Govaere**, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges  
**Paola Mori**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro  
**Lina Panella**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



## COMITATO DEI REFEREEES

**Bruno Barel**, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"  
**Francesco Buonomena**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Raffaele Cadin**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla  
**Pietro Gargiulo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo  
**Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén  
**Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EU e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria  
**Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa  
**Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino  
**Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London  
**Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Criseide Novi**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa  
**Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Gisella Pignataro**, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona  
**Angela Maria Romito**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari  
**Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia  
**Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho  
**Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova  
**Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"  
**Alessandra Zanolotti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Angela Festa**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Marrani**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di  
**Francesco Campofreda**, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





## **Indice-Sommario** **2024, n. 2**

### **Editoriale**

Primato del diritto dell'Unione europea e patriottismo costituzionale: un ossimoro apparente, dal punto di vista della teoria della Costituzione? p. 1  
*Antonio Ruggeri*

### **FOCUS**

#### **La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione (COM (2022) 695 final, del 7 dicembre 2022)**

*Il Focus contiene saggi e contributi elaborati a seguito della riflessione realizzata nel Convegno organizzato presso l'Università di Macerata (22 novembre 2023)*

Presentazione della raccolta di studi sulla proposta di regolamento europeo in materia di filiazione p. 20  
*Gianluca Contaldi*

La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea p. 26  
*Simone Marinai*

La disciplina della giurisdizione nella proposta di regolamento europeo in materia di filiazione p. 46  
*Fabrizio Marongiu Buonaiuti*

La disciplina della legge applicabile nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 69  
*Cristina Grieco*

La circolazione delle decisioni e degli atti pubblici nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 94  
*Giacomo Biagioni*

Lo spazio di operatività dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 117  
*Ornella Feraci*

La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sul diritto di famiglia italiano p. 138  
*Enrico Antonio Emiliozzi*



I rapporti tra la disciplina contenuta nella proposta di regolamento in materia di filiazione e gli ordinamenti dei paesi terzi <i>Tarak El Haj</i>	p. 163
Conclusioni <i>Francesco Salerno</i>	p. 176
<b>Articoli, Commenti e Note</b>	
Free movement of students and access to social advantages: The ‘EU student’ as a holder of individual rights <i>Lorenzo Dello Iacovo</i>	p. 191
L’Unione europea e l’assistenza finanziaria ai Paesi terzi in situazioni di conflitto: spunti critici a partire dalla crisi Israelo-Palestinese <i>Lorenzo Di Anselmo</i>	p. 222
Towards the digitalization of EU judicial cooperation: Access to justice to be improved <i>Paola Giacalone</i>	p. 253
Strategic lawsuits against public participation and their global relevance: Recent developments and persisting gaps in human rights law and in (EU) PIL <i>Francesca Maoli</i>	p. 289
Alcune riflessioni in tema di violenza domestica correlata alla libera circolazione e al diritto di soggiorno dei coniugi o dei partner extra UE <i>Giuseppina Pizzolante</i>	p. 322
L’istituzionalizzazione di un regime frontaliero “dell’ammissione” dei cittadini di paesi terzi nello spazio giuridico europeo: tra norma e eccezione <i>Francesca Rondine</i>	p. 349
Violenza contro le donne e appartenenza a “un determinato gruppo sociale” nella determinazione dello <i>status</i> di rifugiato. Riflessioni a margine della sentenza WS (C-621/21) della Corte di giustizia <i>Monica Spatti</i>	p. 375
Difesa comune UE: la <i>blockchain</i> come chiave di volta per un’effettiva integrazione dell’apparato difensivo <i>Salvatore Pio Truisi</i>	p. 391



## L'UNIONE EUROPEA E L'ASSISTENZA FINANZIARIA AI PAESI TERZI IN SITUAZIONI DI CONFLITTO: SPUNTI CRITICI A PARTIRE DALLA CRISI ISRAELO-PALESTINESE

Lorenzo Di Anselmo\*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: brevi riflessioni sull'ipotetica sospensione dell'assistenza finanziaria alla Palestina. – 2. Una panoramica sui programmi di finanziamento dell'Unione europea rivolti alla Palestina. – 3. La revisione dei finanziamenti per lo sviluppo ai sensi del regolamento (UE) 2021/947: le procedure di comitologia e il necessario coinvolgimento degli Stati membri. – 3.1. L'esigenza di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e la possibile adozione di atti di esecuzione in circostanze eccezionali. – 4. La sospensione dell'assistenza alla Palestina tra obiettivi di sviluppo e finalità PESC. – 5. Le implicazioni sull'autonomia degli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo. – 6. Considerazioni conclusive.

### **1. Introduzione: brevi riflessioni sull'ipotetica sospensione dell'assistenza finanziaria alla Palestina**

L'Unione europea costituisce uno degli attori più rilevanti della cooperazione internazionale, sia a livello quantitativo, vista l'entità dei fondi per lo sviluppo e degli aiuti umanitari erogati annualmente<sup>1</sup>, sia con riferimento alla capillarità dell'assistenza finanziaria fornita, estesa ormai a qualsiasi parte del mondo. Ponendosi come il maggiore donatore mondiale di aiuti pubblici, l'Unione è in grado di influenzare le relazioni con i Paesi beneficiari, vincolando l'erogazione dei fondi secondo la logica della

---

#### **Double-blind peer reviewed article.**

\* Dottorando in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale presso l'Università di Roma La Sapienza. Indirizzo e-mail: [lorenzo.dianselmo@uniroma1.it](mailto:lorenzo.dianselmo@uniroma1.it).

<sup>1</sup> Per quanto riguarda la fornitura di aiuti pubblici allo sviluppo, l'Unione europea, insieme agli Stati membri, svolge un ruolo di assoluta *leadership* nell'agenda globale in materia di sviluppo, risultando il maggiore donatore mondiale. Secondo i dati riferiti dalla Commissione, nel 2022 gli aiuti erogati dall'Unione e dagli Stati membri hanno complessivamente raggiunto la cifra di 92,8 miliardi di euro, corrispondente a circa il 43% dei fondi elargiti su scala globale. Sul piano dell'assistenza umanitaria, invece, come riportato dalla Commissione, l'Unione ha mobilitato 2,6 miliardi di euro di aiuti nel 2022. Per una panoramica sull'assistenza finanziaria fornita dall'Unione ai Paesi terzi nel settore della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari, v. la relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione nel 2022, del 21 novembre 2023, COM(2023) 717.

*condizionalità*<sup>2</sup>. Da questo punto di vista, dunque, la concessione di finanziamenti (o la loro interruzione) si traduce in un efficace mezzo a disposizione dell'Unione per perseguire i propri obiettivi sulla scena internazionale. Non a caso, l'impiego degli aiuti pubblici viene in rilievo ogni qualvolta emerga una situazione emergenziale tale da richiedere una risposta rapida ed efficace. Ne è un esempio la tendenza ad utilizzare i fondi per lo sviluppo nel quadro delle politiche migratorie, subordinandone l'erogazione alla capacità dei Paesi beneficiari di cooperare con l'Unione nel contrasto all'immigrazione irregolare<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Come noto, il ricorso a meccanismi di condizionalità costituisce una prassi consolidata della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. In questo contesto, la condizionalità può assumere una duplice accezione: *positiva*, quando il rispetto delle condizioni prefissate comporta un aumento dei benefici concessi al Paese *partner*; *negativa*, quando la violazione degli obblighi stabiliti determina la sospensione o la cessazione dei vantaggi accordati. Non è possibile, in questa sede, ripercorrere l'evoluzione degli strumenti di condizionalità predisposti dall'Unione. Basti qui ricordare i due principali esempi di condizionalità affermatasi nella prassi, entrambi finalizzati a promuovere il rispetto dei principi democratici e dei diritti fondamentali: da un lato, l'inclusione, negli accordi di cooperazione stipulati con gli Stati terzi, di apposite clausole aventi ad oggetto il rispetto delle principali convenzioni internazionali in materia di diritti umani, la cui attuazione è ritenuta essenziale ai fini dell'esecuzione dell'accordo e della realizzazione dei suoi obiettivi; dall'altro, l'istituzione, nell'ambito del sistema di preferenze generalizzate (attualmente disciplinato dal regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio*, del 25 ottobre 2012, in GUUE L 303/1 del 31 ottobre 2012, pp. 1-82), di due regimi speciali, quello di *incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo* (SPG+) e quello *Everything but arms*, attraverso cui l'Unione garantisce l'accesso preferenziale al proprio mercato ai prodotti provenienti da determinati Paesi in via di sviluppo, purché questi ultimi ratifichino e attuino efficacemente determinate convenzioni internazionali in materia di ambiente, buon governo, diritti umani e diritti dei lavoratori, incluse le convenzioni fondamentali dell'OIL. La dottrina sull'argomento è amplissima. Qui si segnala, *ex multis*, A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, pp. 1-57; L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, 2005; S. ANGIOI, *Genesi ed evoluzione del "principio di condizionalità" nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1999, p. 458 ss.

<sup>3</sup> In particolar modo, tale prassi si è imposta a partire dal 2015, quando la crescita dei flussi migratori alle frontiere esterne dell'Unione ha indotto quest'ultima ad affrontare il fenomeno migratorio attraverso un approccio più organico. In questo contesto, la cooperazione allo sviluppo ha acquisito una rilevanza crescente in virtù della sua natura flessibile, come confermato nel *Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, in cui la Commissione ha ribadito che l'azione dell'Unione in materia di assistenza allo sviluppo avrebbe continuato "a costituire un elemento chiave del suo impegno con paesi terzi, anche per quanto riguarda le questioni migratorie" (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 609, p. 22). Non a caso, la tematica migratoria è stata pienamente integrata anche nel recente *Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale* (regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio, del 9 giugno 2021, in GUUE L 209 del 14 giugno 2021, p. 1 ss.). Ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. a), tra gli obiettivi generali di detto regolamento vi rientra quello di "affrontare la migrazione irregolare": a tal proposito, l'Unione può rispondere rapidamente alle situazioni di crisi, "comprese quelle che possono derivare dai flussi migratori" (art. 3, par. 2, lett. d, i). Peraltro, nella misura in cui si accenna all'esigenza di perseguire un approccio più "strutturato alla migrazione", ricorrendo all'"effetto leva necessario [...] attraverso un meccanismo di finanziamento flessibile" (art. 8, par. 10), il regolamento sembra legittimare l'imposizione delle condizionalità sugli aiuti al fine di incentivare i Paesi terzi a cooperare nella gestione dei fenomeni migratori. Sulla crescente commistione tra politiche migratorie e politica di sviluppo, cfr. L. TSOURDI, F. ZARDO, N. SAYED, *Funding the EU's external migration policy*:

Tanto premesso, non sorprende che la rilevanza dei finanziamenti destinati a soggetti terzi sia venuta in primo piano nel contesto della crisi israelo-palestinese. In breve, il dibattito attiene al rischio che i fondi europei indirizzati alla Palestina possano finire sotto il controllo di Hamas o di altri gruppi terroristici ed essere sfruttati per commettere attività illecite. Tale circostanza ha indotto il Commissario europeo per il Vicinato Oliver Varhelyi, all'indomani degli attacchi di Hamas del 7 ottobre 2023, ad annunciare l'intenzione di *sospendere immediatamente* tutti i finanziamenti indirizzati alla Palestina e di avviare una revisione dei progetti in corso<sup>4</sup>, suscitando reazioni contrastanti da parte di altri esponenti delle istituzioni europee, nonché provocando polemiche a livello degli Stati membri<sup>5</sup>. Appena un mese dopo, la Commissione ha reso noto di aver completato il riesame dei finanziamenti forniti, senza aver trovato alcuna evidenza del loro utilizzo “per fini diversi da quelli previsti”<sup>6</sup>.

Al di là del fatto che sia discutibile che la Commissione abbia dovuto attendere un evento tragico per interrogarsi sull'impiego effettivo dei fondi concessi a titolo di aiuti allo sviluppo, gli eventi brevemente richiamati sollevano talune perplessità giuridiche su cui sembra necessario soffermarsi. In effetti, sebbene orientata secondo valutazioni politiche, la gestione degli aiuti pubblici non dipende esclusivamente dalla discrezionalità delle istituzioni europee, giacché, in virtù del principio di attribuzione di cui all'art. 5, par. 2, TUE, qualsiasi competenza attribuita all'Unione deve essere esercitata nei limiti, sostanziali e procedurali, stabiliti dai Trattati. Sotto questo profilo, si impongono tre ordini di riflessioni.

Innanzitutto, risulta controverso l'immediato tentativo della Commissione (e di alcuni suoi membri) di qualificarsi come l'unica istituzione responsabile di decidere in merito all'eventuale sospensione dell'assistenza finanziaria destinata alla Palestina<sup>7</sup>.

---

*'Same old' or potential for sustainable collaboration?*, European Policy Centre, Discussion paper, 3 April 2023; F. FERRI, *La gestione dei flussi migratori nel quadro delle politiche UE di aiuto allo sviluppo: criticità e paradossi*, in G. NESI (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018, p. 357 ss.; F. L. GATTA, *The EU Development Policy and Its Impact on Migration*, in G. C. BRUNO, F. M. PALOMBINO, D. AMOROSO (eds.), *Migration and Development: Some Reflections on Current Legal Questions*, Rome, 2016, p. 13 ss.; D. DAVITTI, A. LA CHIMIA, *A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the Use of Aid Funding for Migration Control*, in F. DE LONDRAS, S. MULLALLY (eds.), *The Irish Yearbook of International Law*, 2015, p. 133 ss.; P. GARCÍA ANDRADE, I. MARTÍN, S. MANANASHVILI, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration – Study for the LIBE Committee*, Brussels, 2015.

<sup>4</sup> La dichiarazione, datata 9 ottobre 2023, è stata diffusa tramite il *social network* X sul proprio profilo personale. Il *post* completo recitava: “*All payments immediately suspended. All projects put under review. All new budget proposals, incl. for 2023 postponed until further notice. Comprehensive assessment of the whole portfolio*”.

<sup>5</sup> Al riguardo, v. S. IZZO, *La questione israelo-palestinese e l'Unione europea dopo gli attacchi del 7 ottobre 2023: più ombre che luci*, in *BlogDUE*, 14 novembre 2023.

<sup>6</sup> COMMISSIONE EUROPEA (comunicato stampa), *La Commissione conclude il riesame dell'assistenza dell'UE alla Palestina*, 21 novembre 2023, disponibile al link [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-conclude-il-riesame-dellassistenza-dellue-alla-palestina-2023-11-21\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-conclude-il-riesame-dellassistenza-dellue-alla-palestina-2023-11-21_it).

<sup>7</sup> Tra i primi commenti su tale questione, cfr. P. VAN ELSUWEGE, *Who Speaks on Behalf of the European Union? What the Chaotic Reactions of the EU to the Israel-Hamas War Reveal About the State of European Foreign Policy*, in *Verfassungsblog*, 23 October 2023; M. GATTI, *La caotica reazione dell'Unione europea*

Infatti, secondo quanto sancito dal regolamento (UE) n. 2021/947, istitutivo dello *Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale “Europa globale”* (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI*)<sup>8</sup>, la revisione dei programmi di sviluppo richiede la partecipazione degli Stati membri, in conformità alle procedure previste dal regolamento (UE) n. 182/2011 (cosiddetto regolamento “comitologia”)<sup>9</sup>. Al riguardo, pertanto, ci si chiede se l’iniziativa della Commissione sia conforme alle procedure che governano la gestione dei fondi per lo sviluppo ai sensi del regolamento 2021/947.

In secondo luogo, occorre valutare se l’ipotetico blocco dei finanziamenti, a prescindere dalla procedura seguita, risulterebbe compatibile con gli obiettivi della politica di sviluppo sanciti dai Trattati. Il rischio, naturalmente, è che gli strumenti della cooperazione allo sviluppo vengano sfruttati per perseguire scopi riconducibili al settore della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), come la sicurezza internazionale. È pur vero che i Trattati definiscano in modo piuttosto ampio i contorni delle politiche di cooperazione con i Paesi terzi, sia che promuovano finalità di sviluppo ai sensi degli artt. 208-211 TFUE, sia che comprendano generici interventi di assistenza economica, finanziaria e tecnica *ex art. 212*<sup>10</sup>: di conseguenza, sulla base di queste disposizioni, l’Unione può intraprendere azioni allineate alle priorità strategiche di volta in volta individuate, purché compatibili con gli obiettivi e i principi generali dell’azione esterna di cui all’art. 21 TUE. Ciò non toglie, tuttavia, che una misura emanata nell’ambito delle politiche disciplinate dal TFUE non possa avere l’effetto, in virtù della clausola di non interferenza prevista dall’art. 40 TUE, di pregiudicare le attribuzioni relative alla PESC.

Infine, viene da chiedersi in che misura un’eventuale decisione di sospensione dei finanziamenti inciderebbe sui programmi di assistenza predisposti dagli Stati membri a livello bilaterale. Al riguardo, giova ricordare sin da subito che la cooperazione allo sviluppo occupa uno spazio peculiare nel sistema delle competenze delineato dai Trattati:

---

*alla crisi in Israele e Palestina*, in *SidiBlog*, 19 ottobre 2023; J. ÖBERG, *After the Hamas Attack, Will the EU Suspend Aid to Palestine? A Legal and Political Analysis*, in *Brexit Institute*, 13 October 2023.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) 2021/947, cit., v. *supra*, nota n. 3, adottato nell’ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, del 17 dicembre 2020, in GUUE L 433 del 22 dicembre 2020, pp. 11-22). Tale regolamento ha razionalizzato gli strumenti finanziari per l’azione esterna, riunendo in un unico atto normativo le attività cooperative in precedenza riconducibili a una molteplicità di atti normativi, giunti a scadenza il 31 dicembre 2020. Allo stato attuale, NDICI costituisce il principale strumento di finanziamento per l’azione esterna, insieme allo *Strumento di pre-adesione*, rivolto ai Paesi coinvolti nel processo di allargamento, quindi qualificabili come candidati effettivi o potenziali (regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III)*, del 15 settembre 2021, in GUUE L 330 del 20 settembre 2021, pp. 1-26).

<sup>9</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione*, del 16 febbraio 2011, in GUUE L 55 del 28 febbraio 2011, pp. 13-18.

<sup>10</sup> Per una panoramica sulle analogie e le differenze tra queste politiche, v. G. D’AGNONE, *La politica di cooperazione allo sviluppo, l’aiuto umanitario e la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L’azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2021, p. 155 ss.



pur essendo inclusa nell'art. 4 TFUE, detta materia non rientra tra le competenze concorrenti in senso stretto, dal momento che il suo esercizio da parte dell'Unione lascia impregiudicati i poteri degli Stati membri<sup>11</sup>. Tale dinamica induce a domandarsi se il diritto dell'Unione offra taluni strumenti suscettibili di restringere l'autonomia delle autorità nazionali nel settore della cooperazione allo sviluppo nel caso in cui l'Unione decidesse di interrompere il trasferimento di risorse alla Palestina.

Alla luce di quanto precede, il caso dei finanziamenti alla Palestina appare emblematico di talune dinamiche tipiche dell'assistenza ufficiale allo sviluppo nel sistema dell'Unione europea. Pertanto, traendo ispirazione dai fatti recenti, il presente contributo intende esplorare alcuni profili critici della cooperazione europea allo sviluppo<sup>12</sup>. A tal fine, dopo aver brevemente ricostruito le iniziative intraprese

---

<sup>11</sup> Sulla ripartizione della competenza tra l'Unione e gli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo, v. *infra*, par. 5. Per il momento, basti evidenziare che la cooperazione allo sviluppo costituisce uno dei settori, al pari dell'aiuto umanitario, nonché della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, in cui l'Unione dispone di una competenza "parallela" a quella degli Stati membri. Infatti, ai sensi dell'art. 4, par. 3-4, TFUE, l'Unione possiede la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti in questi ambiti, senza che simili iniziative possano privare gli Stati membri della capacità di agire autonomamente nei medesimi settori. In sostanza, la competenza in parola difetta del noto effetto preclusivo in favore dell'Unione di cui all'art. 2, par. 2, TFUE, tipico delle competenze concorrenti ex art. 4, par. 2, TFUE, secondo cui l'esercizio della competenza da parte dell'Unione preclude agli Stati membri la possibilità di legiferare liberamente in quello stesso campo. Allo stesso tempo, le competenze "parallele" di cui all'art. 4, par. 3-4, TFUE, non sono del tutto assimilabili alle competenze meramente complementari ex art. 6 TFUE, sebbene condividano con quest'ultime l'inidoneità a sostituirsi ai corrispettivi poteri statuali. Nel caso delle competenze complementari, infatti, come disposto dall'art. 2, par. 5, TFUE, l'intervento dell'Unione si limita alle "azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri", senza poter "comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri". Siffatta limitazione non trova applicazione nei settori disciplinati dall'art. 4, par. 3-4, TFUE, per i quali i Trattati attribuiscono all'Unione un margine di iniziativa più ampio, consentendole di "condurre azioni", e, limitatamente ai settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, persino "una politica comune". Sulle peculiarità delle competenze cosiddette "parallele", cfr., *ex multis*, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022, p. 358 ss.; R. BARATTA, *Commento all'art. 4 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 387 ss.; P. STANCANELLI, *Art. 4 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 445.

<sup>12</sup> Preme chiarire sin da subito che, per ragioni di spazio, il presente scritto si sofferma sui fatti verificatisi nell'immediatezza dello scoppio del conflitto, dunque a seguito degli eventi del 7 ottobre, sebbene problematiche simili siano emerse anche successivamente. In particolare, il 26 gennaio 2024, il governo israeliano ha accusato alcuni membri dell'Agenzia delle Nazioni Unite per l'assistenza ai rifugiati palestinesi (UNRWA) di essere coinvolti negli attacchi perpetrati da Hamas a ottobre 2023. Dopo aver mostrato preoccupazione per tali accuse e chiesto all'UNRWA l'avvio di un'indagine al riguardo, la Commissione ha comunicato di voler attendere la conclusione delle indagini per decidere se sospendere o meno i finanziamenti all'Agenzia. Circa un mese più tardi, preso atto delle iniziative condotte dall'Agenzia al fine di accertare eventuali responsabilità, la Commissione ha annunciato che non avrebbe interrotto i pagamenti previsti, ma anzi avrebbe aumentato l'assistenza umanitaria alla popolazione palestinese (EUROPEAN COMMISSION, *Commission will proceed to paying €50 million to UNRWA and increase emergency support to Palestinians by €68 million in 2024*, 1° March 2024, reperibile al link [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-will-proceed-paying-eur-50-million-unrwa-and-increase-emergency-support-palestinians-eur-2024-03-01\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-will-proceed-paying-eur-50-million-unrwa-and-increase-emergency-support-palestinians-eur-2024-03-01_en)). La cautela mostrata dalla Commissione non è stata condivisa dalla maggioranza degli Stati membri, Italia compresa. Diversi Paesi, infatti, hanno deciso in autonomia di sospendere immediatamente il trasferimento di risorse all'Agenzia: una scelta criticata fortemente dal Parlamento europeo (al riguardo, v. la Risoluzione del Parlamento europeo sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia – Relazione annuale 2023, del 28 febbraio 2024, 2023/2118(INI), par. 15, in cui l'assemblea parlamentare

dall'Unione in favore della Palestina, verranno approfonditi gli aspetti problematici evidenziati in precedenza allo scopo di compiere, pur senza pretese di esaustività, osservazioni di carattere sistemico.

## **2. Una panoramica sui programmi di finanziamento dell'Unione europea rivolti alla Palestina**

Prima di concentrare l'analisi sui fatti più recenti, appare utile offrire, in via preliminare, una rapida panoramica delle iniziative di sviluppo promosse dall'Unione europea in favore della Palestina<sup>13</sup>. Innanzitutto, si ricorda che le relazioni tra l'Unione e la Palestina sono disciplinate dall'accordo di associazione sugli scambi e la cooperazione firmato nel 1997 tra l'allora Comunità europea e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, a nome dell'Autorità palestinese<sup>14</sup>. Sul piano strategico, le iniziative dell'Unione nei confronti della Palestina si inseriscono nel quadro della politica di vicinato, la quale, ai sensi dell'art. 8 TUE, promuove la creazione di uno "spazio di prosperità e buon vicinato" tra l'Unione e i paesi limitrofi, fondato sui valori di cui all'art. 2 TUE e "caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione". In questo contesto, i termini della cooperazione economica e politica tra le parti sono stabiliti dal piano d'azione UE-Palestina risalente al maggio 2013, recentemente prorogato fino al 2025. Più in generale, tali iniziative si pongono in linea con la posizione formale assunta dall'Unione sulla questione israelo-palestinese, volta a favorire la coesistenza di due Stati, tutelando il diritto di Israele all'esistenza e alla sicurezza, nonché quello del popolo palestinese all'autodeterminazione<sup>15</sup>.

---

«rifiuta la sospensione dei finanziamenti all'UNRWA da parte di 18 Stati e ricorda che, se tale decisione non sarà ritirata, l'UNRWA esaurirà i fondi entro i prossimi mesi; chiede pertanto all'UE e ai suoi Stati membri di concedere all'UNRWA sostegno mediante adeguati finanziamenti per continuare e incrementare la propria attività umanitaria vitale»). In ogni caso, il blocco dei finanziamenti all'UNRWA è stato temporaneo e diversi Stati membri (tra cui l'Italia) hanno annunciato di aver ripristinato l'erogazione di fondi all'Agenzia (per un quadro aggiornato dei Paesi che hanno sospeso e ripristinato i finanziamenti si rinvia al link <https://unwatch.org/updated-list-of-countries-suspending-unwra-funding/>), anche in virtù del fatto che dal rapporto finale presentato dal gruppo di revisione indipendente sull'UNRWA presieduto dall'ex ministro degli Esteri francese Catherine Colonna non è emersa alcuna prova certa in grado di confermare le accuse mosse da Israele (rapporto consultabile al link <https://www.un.org/unispal/document/report-independent-review-group-on-unrwa-22april2024/>). Su tali aspetti, v. A. MIGNOLLI, *L'Unione europea e la crisi di Gaza. Un equilibrismo sempre più complesso*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, pp. 261-282, spec. p. 275 ss.

<sup>13</sup> Laddove non diversamente specificato, le statistiche e le informazioni riportate nel presente paragrafo sono tratte dal sito ufficiale della Commissione europea, raggiungibile al seguente link: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/palestine\\_en?ettrans=it.&prefLang=it](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/palestine_en?ettrans=it.&prefLang=it).

<sup>14</sup> 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 della Striscia di Gaza, dall'altra, in GUCE L 187 del 16 luglio 1997, pp. 3-135.

<sup>15</sup> Tale posizione è stata resa nota, per la prima volta, con la risoluzione del Consiglio europeo del 13-14 giugno 1980 (*Dichiarazione di Venezia*). In tempi più recenti, v. le conclusioni del Consiglio Affari esteri, sul processo di pace in Medio Oriente, del 18 gennaio 2016, in cui si ribadiva l'impegno dell'Unione "a

Per quanto concerne i finanziamenti forniti, di maggiore interesse in questa sede, l'Unione costituisce il principale donatore di aiuti pubblici ai palestinesi. Per il periodo 2021-2024, la dotazione finanziaria ammonta complessivamente a 1,177 miliardi di euro. I fondi sono erogati, in prevalenza, nel quadro del regolamento NDICI, rispecchiando le priorità definite congiuntamente dall'Unione e dagli Stati membri nella *Strategia comune europea per la Palestina 2021-2024*, adottata a novembre 2022. Il portafoglio dei programmi cooperativi implementati dall'Unione si articola in tre canali distinti.

Il primo è costituito dal sostegno finanziario diretto, fornito attraverso lo strumento PEGASE (*Mécanisme Palestino-européen de Gestion de l'Aide Socio-économique*), per mezzo del quale l'Unione contribuisce, ad esempio, a pagare gli stipendi e le pensioni di funzionari pubblici in Cisgiordania, ad assistere le famiglie palestinesi più in difficoltà, ad alimentare gli ospedali di Gerusalemme Est. La seconda forma di intervento, finalizzata ad offrire assistenza ai rifugiati palestinesi, avviene in forma indiretta, indirizzando all'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione per i rifugiati palestinesi nel Vicino Oriente (UNRWA), risorse provenienti da una molteplicità di fonti di finanziamento<sup>16</sup>, per un totale di 97 milioni di euro nel 2022 e di 82 nell'anno successivo. Rilevano, infine, i vari progetti di sviluppo realizzati in Palestina, anch'essi finanziati dallo strumento NDICI e riguardanti una molteplicità di settori, tra cui la creazione di posti di lavoro e l'accesso all'acqua e all'energia.

Tale sistema di aiuti, di per sé piuttosto articolato, opera in un contesto socio-politico estremamente delicato e complesso. In effetti, la vittoria elettorale di Hamas nella Striscia di Gaza, avvenuta nel 2006, ha rappresentato un problematico momento di svolta nelle relazioni tra l'Unione e la Palestina, giacché tale entità, a partire dal 2001, era stata oggetto di misure restrittive in quanto ritenuta un'organizzazione terroristica, al pari di

---

realizzare una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati [...] che risponda ai bisogni di sicurezza israeliani e palestinesi e alle aspirazioni dei palestinesi alla statualità e alla sovranità, ponga fine all'occupazione iniziata nel 1967 e risolva tutte le questioni inerenti allo status permanente allo scopo di porre termine al conflitto». Per una presa di posizione successiva agli eventi di ottobre, v. le conclusioni del Consiglio europeo, del 26 e 27 ottobre 2023, EUCO 14/23, in cui si ribadisce che l'Unione «è pronta a contribuire al rilancio di un processo politico sulla base della soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati, anche mediante il “Peace Day Effort”, accoglie con favore le iniziative diplomatiche per la pace e la sicurezza e sostiene lo svolgimento, a breve, di una conferenza di pace internazionale”. Da ultimo, v. le conclusioni del Consiglio europeo, del 21 e 22 marzo 2024, EUCO 7/24, il cui par. 28 recita: «L'Unione europea mantiene il suo fermo impegno a favore di una pace duratura e sostenibile basata sulla soluzione dei due Stati. I palestinesi e gli israeliani hanno pari diritto di vivere in condizioni di sicurezza, dignità e pace. Il Consiglio europeo invita tutte le parti ad astenersi da azioni che minino il principio della soluzione dei due Stati e la fattibilità di un futuro Stato palestinese [...]».

<sup>16</sup> Si tratta, *inter alia*, del *Fondo fiduciario regionale in risposta alla crisi siriana* istituito nel 2014 (Commission decision C(2014) 9615, *on the establishment of a European Union Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis, “the Madad Fund”*, of 10 December 2014), degli aiuti umanitari, del programma per la sicurezza alimentare previsto dallo *Strumento di cooperazione allo sviluppo* (regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo per il periodo 2014-2020*, dell'11 marzo 2014, in GUUE L 77 del 15 marzo 2014, pp. 44-76) e dello *Strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace* (regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace*, dell'11 marzo 2014, in GUUE L 77 del 15 marzo 2014, pp. 1-10). Questi ultimi due strumenti sono stati abrogati dal regolamento NDICI.

altri gruppi attivi nei territori palestinesi<sup>17</sup>. Da allora, la necessità di vigilare sull'effettiva destinazione dei fondi diretti alla Palestina si è imposta nel dibattito politico e mediatico: al centro della discussione, come già accennato, il rischio che tali fondi giungano in mano ad Hamas (o ad altri gruppi terroristici), venendo utilizzati per scopi illeciti. Ad esempio, talune polemiche sono emerse in relazione ai fondi ricevuti dall'Università islamica di Gaza, accusata di mantenere rapporti ambigui con Hamas<sup>18</sup>, inducendo la Commissione a non rinnovare le sovvenzioni, a seguito del rifiuto dell'università *partner* “*to sign the grant contract with the applicable EU conditions*”<sup>19</sup>. Su tali questioni si è espresso di recente anche il Parlamento europeo, ribadendo la responsabilità delle autorità competenti di impedire “che i finanziamenti dell'UE siano dirottati direttamente o indirettamente a favore di organizzazioni terroristiche [...]”<sup>20</sup>.

### **3. La revisione dei finanziamenti per lo sviluppo ai sensi del regolamento (UE) 2021/947: le procedure di comitologia e il necessario coinvolgimento degli Stati membri**

Gli attacchi compiuti da Hamas il 7 ottobre 2023 hanno inevitabilmente riaperto l'attenzione sull'effettivo utilizzo degli aiuti di cui sono beneficiari i palestinesi. Al riguardo, sembra significativo che alcune tra le prime dichiarazioni ufficiali rilasciate da esponenti delle istituzioni europee in relazione al conflitto israelo-palestinese abbiano riguardato proprio la destinazione dei finanziamenti diretti alla Palestina, a dimostrazione

---

<sup>17</sup> Posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio, *relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo*, del 27 dicembre 2001, in GUCE L 344 del 28 dicembre 2001, pp. 93-96. Si noti che, in data 16 e 19 gennaio 2024, l'Unione ha adottato misure restrittive individuali nei confronti di persone fisiche ed entità affiliate a Hamas, ritenute coinvolte nelle attività di pianificazione, esecuzione e finanziamento degli attentati terroristici di ottobre: la prima decisione ha aggiornato la lista delle persone ed entità ricomprese nel regime sanzionatorio vigente in materia di contrasto al terrorismo, includendovi i principali leader di Hamas (decisione (PESC) 2024/332 del Consiglio, del 16 gennaio 2024, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applica la posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e che abroga la decisione (PESC) 2023/1514, in GUUE L, 2024/332 del 16 gennaio 2024); la seconda ha istituito un regime sanzionatorio *ad hoc* per combattere soprattutto il finanziamento di Hamas e della Jihad islamica palestinese, facendo tuttavia salva la possibilità di fornire aiuti umanitari (decisione (PESC) 2024/385 del Consiglio, del 19 gennaio 2024, che istituisce misure restrittive nei confronti dei soggetti che sostengono, facilitano o permettono la commissione di atti di violenza da parte di Hamas e della Jihad islamica palestinese, in GUUE L 385 del 19 gennaio 2024).

<sup>18</sup> Ad esempio, a luglio 2022, il deputato del Parlamento europeo Charlie Weimers (Partito dei Conservatori e dei Riformisti Europei) ha presentato al riguardo un'interrogazione alla Commissione europea (*Question for written answer* E-002677/2022/rev.1 to the Commission, 20 luglio 2022, disponibile al link [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002677\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002677_EN.html)).

<sup>19</sup> *Answer given by Ms Gabriel on behalf of the European Commission*, 11 gennaio 2023, disponibile al link [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002677-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002677-ASW_EN.html).

<sup>20</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza sulle relazioni con l'Autorità palestinese, del 12 luglio 2023, 2021/2207(INI).

della rilevanza politica di tali questioni<sup>21</sup>. Come si è accennato, appena due giorni dopo gli eventi del 7 ottobre in Israele, il Commissario europeo per il Vicinato Oliver Varhelyi ha annunciato via *social* la sospensione di *tutti i pagamenti* indirizzati alla Palestina, dichiarando al contempo: “*As the biggest donor of the Palestinians, the European Commission is putting its full development portfolio under review*”. Tali affermazioni hanno provocato le reazioni immediate di altre figure istituzionali dell’Unione europea<sup>22</sup>. In effetti, le parole del Commissario Varhelyi apparivano problematiche sotto due profili: da un lato, non tenevano in considerazione la distinzione tra aiuti allo sviluppo e aiuti umanitari; dall’altro, sottintendevano l’idoneità della Commissione a sospendere l’erogazione dei fondi per lo sviluppo senza coinvolgere i Paesi membri, in attesa di concludere il riesame dei pagamenti previsti.

Per quanto attiene al primo punto, occorre ricordare che la fornitura di aiuti umanitari debba rispettare taluni principi stabiliti dai Trattati: ne consegue che tale settore di intervento sia, perlomeno in linea teorica, impenetrabile a valutazioni di opportunità politica. Ai sensi dell’art. 214 TFUE, infatti, l’assistenza umanitaria prestata dall’Unione non deve essere discriminatoria, ma rivolgersi senza differenziazioni alle “popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall’uomo”, unicamente in base alle loro necessità (principio di *non discriminazione*), al fine di offrire “assistenza, soccorso e protezione”<sup>23</sup>. Tali tipologie di azioni, inoltre, devono essere svincolate da qualsiasi interesse di parte, non potendo favorire nessuno degli attori coinvolti in un conflitto armato o in un’altra controversia (principio di *neutralità*), né promuovere gli obiettivi politici, economici, militari o di altro tipo del donatore (principio di *imparzialità*), mirando esclusivamente ad alleviare le sofferenze delle vittime<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Per un’esauritiva ricostruzione della reazione dell’Unione europea di fronte alla crisi israelo-palestinese, v. A. MIGNOLLI, *L’Unione europea e la crisi di Gaza*, cit.

<sup>22</sup> In particolare, il 17 ottobre 2023, alcuni giorni dopo le dichiarazioni rilasciate dal Commissario Varhelyi, oltre 70 deputati al Parlamento europeo hanno inviato una lettera alla presidente della Commissione Ursula von der Leyen per chiedere le dimissioni di Varhelyi, sostenendo che non avesse l’autorità di decidere unilateralmente la sospensione dei fondi per lo sviluppo alla Palestina e la revisione dei programmi in corso, né di darne comunicazione in modo autonomo attraverso i propri canali. Il testo della lettera è reperibile *online*.

<sup>23</sup> Per un commento, cfr. M. BROBERG, *EU Humanitarian Aid after the Lisbon Treaty*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2014, pp. 166-173; S. POLI, *Commento all’art. 214 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, cit., pp. 1736-1746; P. VAN ELSUWEGE, J. ORBIE, *The EU’s Humanitarian Aid Policy after Lisbon: Implications of a New Treaty Basis*, in I. GOVAERE, S. POLI (eds.), *EU management of global emergencies: legal framework for combating threats and crises*, Leiden, 2014, p. 21 ss.; R. CADIN, *Art. 214 TFUE (Aiuto umanitario)*, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell’Unione europea operativo*, cit., pp. 1566-1570.

<sup>24</sup> Come disposto dall’art. 214, par. 2, TFUE, “Le azioni di aiuto umanitario sono condotte conformemente ai principi del diritto internazionale e ai principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione”. Seppur non in modo perfettamente coincidente nella terminologia adottata, tali principi sono definiti anche nel *Consenso europeo sull’aiuto umanitario*, a cui si può dunque fare riferimento a fini interpretativi, benché si tratti di un atto di *soft law*: tale documento è stato infatti adottato nel 2008 come dichiarazione comune del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea per esprimere la visione politica delle istituzioni dell’Unione in materia di interventi umanitari (in GU C 25 del 30 gennaio 2008, pp. 1-12). Secondo quanto previsto nel *Consenso*, l’assistenza umanitaria fornita dall’Unione si basa su quattro principi fondamentali: *i) umanità* (“alleviare la sofferenza umana ovunque occorra, con particolare riguardo ai gruppi più vulnerabili della popolazione”, punto 11); *ii) neutralità* (“l’aiuto umanitario non deve favorire

Ebbene, un'eventuale sospensione di *tutti* i finanziamenti diretti in Palestina, compresi dunque gli aiuti umanitari, sarebbe illegittima, in quanto in contrasto con le rilevanti disposizioni di diritto primario. Non a caso, l'annuncio di Varhelyi è stato prontamente smentito dal Commissario per la gestione delle crisi Janez Lenarčič, il quale, sempre tramite *social*, ha precisato che gli aiuti umanitari ai palestinesi “*will continue as long as needed*”<sup>25</sup>. A tali dichiarazioni hanno sostanzialmente fatto eco le parole dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell, il quale, senza distinguere tra aiuti umanitari e aiuti allo sviluppo, ha escluso la sospensione dei pagamenti dovuti, poiché tale decisione, colpendo indistintamente tutto il popolo palestinese, “*would have damaged the EU interests in the region and would have only further emboldened terrorists*”<sup>26</sup>.

Più interlocutoria, invece, la posizione assunta dalla Commissione, la quale, da una parte, ha riferito di aver avviato un *riesame urgente* dell'assistenza finanziaria fornita, senza tuttavia estendere l'indagine alle iniziative umanitarie, dall'altra, ha negato di voler interrompere il trasferimento di fondi per lo sviluppo in favore della Palestina, non essendo previsti pagamenti a breve termine<sup>27</sup>. Come già sottolineato altrove, la Commissione ha motivato la decisione di non sospendere i finanziamenti adducendo una giustificazione strettamente tecnica (l'assenza di versamenti programmati nell'immediato)<sup>28</sup>: le dichiarazioni rilasciate dalla Commissione, pertanto, non escludono che tale ipotesi possa concretizzarsi in futuro, per esempio di fronte a un mutato scenario

---

alcuna delle parti nei conflitti armati o in altre controversie”, punto 12); *iii*) *imparzialità* (“l'aiuto umanitario deve essere fornito esclusivamente in base alle necessità, senza discriminazioni tra le popolazioni colpite o all'interno di esse”», punto 13); *iv*) *indipendenza* (“l'autonomia degli obiettivi umanitari da quelli politici, economici, militari o di altro tipo e serve a garantire che l'unico scopo dell'aiuto umanitario rimanga alleviare e prevenire le sofferenze delle vittime delle crisi umanitarie”, punto 14).

<sup>25</sup> Al riguardo, la Commissione ha successivamente annunciato l'intenzione di triplicare gli aiuti umanitari destinati alla Palestina, per un totale di 75 milioni di euro stanziati (EUROPEAN COMMISSION (*press release*), *European Commission will immediately triple humanitarian assistance for Gaza to over 75 million euros*, 16 October 2023, reperibile al link [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-commission-will-immediately-triple-humanitarian-assistance-gaza-over-75-million-euros-2023-10-16\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-commission-will-immediately-triple-humanitarian-assistance-gaza-over-75-million-euros-2023-10-16_en)).

<sup>26</sup> Sia le dichiarazioni del Commissario Lenarčič che quelle del Commissario Borrell sono state diffuse sui rispettivi profili personali del *social network X* il 9 ottobre 2023, a poche ore di distanza dalle parole rilasciate dal Commissario Varhelyi, sembrando a tutti gli effetti una replica all'annuncio di quest'ultimo.

<sup>27</sup> COMMISSIONE EUROPEA (comunicato stampa), *La Commissione europea annuncia un riesame urgente dell'assistenza finanziaria alla Palestina*, 9 ottobre 2023, reperibile al link [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_4850](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_4850). L'esito del riesame è stato reso noto dalla Commissione il 23 novembre 2023 con un comunicato stampa, sulla base di un documento di valutazione predisposto dalla Direzione Generale “Politica europea di vicinato e negoziati di allargamento” (C(2023) 8300, disponibile al link [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/communication-commission-review-ongoing-financial-assistance-palestine\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/communication-commission-review-ongoing-financial-assistance-palestine_en)), dichiarando di non aver rilevato alcun uso improprio dei fondi erogati. Come riferito dalla Commissione, la revisione è stata finalizzata: *i*) ad accertare che nessun finanziamento dell'Unione venga utilizzato per eludere le misure restrittive; *ii*) a garantire il pieno rispetto della legislazione e delle politiche dell'Unione, nonché prevenire possibili abusi dei finanziamenti erogati per incitare all'odio e alla violenza; *iii*) a valutare se l'assistenza finanziaria in corso dovesse essere modificata a seguito di un cambiamento nelle priorità o a causa della non fattibilità dei progetti pianificati.

<sup>28</sup> M. GATTI, *La caotica reazione dell'Unione europea alla crisi in Israele e Palestina*, cit.

bellico. Viene dunque da chiedersi se la Commissione abbia il potere di agire autonomamente in questo senso.

L'erogazione dei fondi ai paesi *partner* avviene secondo le priorità e le assegnazioni finanziarie stabilite nei programmi indicativi pluriennali di cui all'art. 14 del regolamento NDICI, adottati dalla Commissione mediante atti di esecuzione. Ai sensi dell'art. 45, par. 2, l'adozione di tali atti è soggetta al controllo degli Stati membri sulla base della procedura d'esame prevista dall'art. 5 del già citato regolamento comitologia<sup>29</sup>. Come disposto dall'art. 16, par. 3, la medesima procedura si applica ai fini della modifica dei programmi pluriennali, nel caso in cui la revisione risulti necessaria per garantirne un'attuazione efficace, oppure in presenza di “modifiche sostanziali del quadro strategico di cui all'articolo 7” o “di situazioni di crisi o post-crisi”. Quest'ultima ipotesi potrebbe dunque consentire un'eventuale sospensione dei fondi destinati alla Palestina, ma l'iniziativa della Commissione rimarrebbe subordinata alla supervisione degli Stati membri.

Come noto, il regolamento 182/2011 disciplina le modalità con cui gli Stati membri controllano la Commissione nell'esercizio delle competenze di esecuzione ad essa attribuite<sup>30</sup>. In queste circostanze, la Commissione è assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. Laddove si applichi la procedura d'esame, i poteri del comitato sono piuttosto incisivi, giacché l'adozione dell'atto di esecuzione è subordinata al parere positivo del comitato, chiamato a pronunciarsi a maggioranza qualificata secondo le modalità di voto previste in sede di Consiglio<sup>31</sup>. In sostanza, come efficacemente sottolineato in dottrina, il comitato dispone in questi casi di un vero e proprio potere di veto sull'adozione degli atti di esecuzione<sup>32</sup>. Pertanto, per quanto d'interesse in questa sede, la revisione dei finanziamenti stanziati potrebbe essere bloccata dal voto contrario della maggioranza qualificata degli Stati membri.

---

<sup>29</sup> Regolamento (UE) 182/2011, cit.

<sup>30</sup> Sulle caratteristiche del regime di comitologia nel quadro giuridico post-Lisbona, cfr. *ex multis*, M. CHAMON, *The European Parliament and Delegated Legislation. An Institutional Balance Perspective*, Oxford, p. 151 ss.; A. VOLPATO, *Delegation of Powers in the EU Legal System*, London, 2022, p. 170 ss.; D. CORONA, *The Adoption of Secondary Legislation through Comitology in the EU: Some Reflections on the Regulation (EU) 182/2011 in Comparison with the Pre-Lisbon Reform*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2014, pp. 85-107; C. THOMAS, D. MATHIAS, *Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts*, in *European Law Journal*, 2012, pp. 42-56; F. GENCARELLI, *Il Trattato di Lisbona e la Nuova Comitologia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2012, pp. 1-13; R. BARATTA, *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 565-583; P. CRAIG, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, in *European Law Review*, 2011, pp. 671-687.

<sup>31</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011, cit., art. 5, par. 2. L'altra procedura ordinaria prevista dal regolamento è quella consultiva, disciplinata dall'art. 4. Tale procedura conferisce maggiore discrezionalità alla Commissione, la quale “decide sul progetto di atto di esecuzione da adottare”, essendo tenuta solamente a tenere “nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso” (par. 2). In questi casi, tra l'altro, il comitato non deve necessariamente procedere a una votazione (eventualmente è sufficiente la maggioranza semplice), ma può limitarsi ad emettere un parere (par. 1).

<sup>32</sup> A. VOLPATO, *Delegation of Powers in the EU Legal System*, cit., p. 175.

Ebbene, come affermato dall'Alto rappresentante Borrell al termine della riunione informale del Consiglio affari esteri del 10 ottobre 2023, “*an overwhelming majority – with maybe two or three exceptions of the Member States*” ha concordato sulla necessità “*that the cooperation will the Palestinian Authority has to continue, and the funding has to continue, and the payments should not be interrupted*”<sup>33</sup>. Allo stato attuale, quindi, non sembrerebbero esserci le condizioni per un'eventuale sospensione dei fondi destinati alla Palestina: non solo le pertinenti disposizioni del regolamento NDICI, rinviando al regolamento 182/2011, non permettono alla Commissione di interrompere i finanziamenti stanziati agendo in via autonoma, ma l'orientamento degli Stati sarebbe tale da impedire una revisione dei programmi.

In linea di principio, l'assenza di un consenso tra gli Stati membri, in una direzione o nell'altra, potrebbe facilitare l'iniziativa della Commissione. In effetti, quando il comitato non è in grado di pronunciarsi, non raggiungendo la maggioranza qualificata necessaria per esprimersi, la Commissione ha la facoltà di adottare l'atto proposto<sup>34</sup>. Quest'ipotesi, tuttavia, non è ammessa qualora, *inter alia*, la maggioranza semplice dei componenti del comitato sia contraria<sup>35</sup>. Stando alle parole dell'Alto rappresentante Borrell, non si fa fatica a ritenere tale soglia facilmente raggiungibile.

Viceversa, di fronte a un parere negativo del comitato, la Commissione, trascorsi due mesi, potrebbe presentare un nuovo progetto di atto, oppure sottoporre, a distanza di un mese, il progetto iniziale al cosiddetto comitato di appello<sup>36</sup>, il quale dovrà in ogni caso esprimere un parere positivo a maggioranza qualificata<sup>37</sup>. Benché astrattamente possibile, la conclusione positiva di tale procedura sembra difficilmente realizzabile. Innanzitutto, la composizione e il sistema di voto del comitato di appello rifletterebbero quelle del comitato originario – operando peraltro a un livello di rappresentanza più elevato<sup>38</sup> – per cui è difficile immaginare che, in una materia così sensibile sotto il profilo politico, la posizione complessiva dei rappresentanti dei governi nazionali possa mutare. Inoltre, la

<sup>33</sup> *Press remarks by High Representative Josep Borrell after informal meeting of EU Foreign Affairs Ministers*, 10 October 2023, disponibile al link [https://www.eeas.europa.eu/eeas/israelgaza-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-informal-meeting-eu-foreign-affairs\\_en?](https://www.eeas.europa.eu/eeas/israelgaza-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-informal-meeting-eu-foreign-affairs_en?).

<sup>34</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011, cit., art. 5, par. 4.

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 5, par. 4. lett. c. L'adozione dell'atto è esclusa anche qualora a) riguardi la fiscalità, i servizi finanziari, la protezione della salute o della sicurezza degli esseri umani, degli animali o delle piante, o misure definitive multilaterali di salvaguardia; b) oppure l'atto di base escluda esplicitamente tale possibilità.

<sup>36</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011, cit., art. 5, par. 3.

<sup>37</sup> *Ibidem*, art. 6, par. 3, primo comma.

<sup>38</sup> Sotto questo profilo, in realtà, il regolamento comitologia è piuttosto vago, limitandosi a precisare che la composizione del comitato debba permettere agli Stati membri e alla Commissione “di essere rappresentati a un livello appropriato” (art. 3, par. 7, quinto comma). Qualche indicazione aggiuntiva è fornita dal regolamento interno del comitato di appello (regolamento interno del comitato di appello [Regolamento (UE) n. 182/2011] adottato dal comitato di appello il 29 marzo 2011, in *GUUE* C 183 del 24 giugno 2011, pp. 13-16): al riguardo, è previsto che gli Stati membri possano avanzare suggerimenti sulla composizione del comitato di appello, indicando “il livello di rappresentanza che ritengono opportuno, che dev'essere sufficientemente elevato e di natura orizzontale, compreso il livello ministeriale” (art. 1, par. 5, secondo comma), nonché “il più possibile omogeneo” (art. 5, par. 1). In ogni caso, di norma, “il livello della rappresentanza non dev'essere inferiore a quello dei membri del comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri” (art. 1, par. 5, secondo comma).



procedura è piuttosto gravosa e richiede tempistiche prolungate, perciò appare poco idonea ad essere percorsa in circostanze eccezionali, come quelle di una crisi internazionale.

Solo in caso di inerzia del comitato di appello, la Commissione potrebbe procedere in autonomia. Ai sensi dell'art. 6, par. 3, secondo comma, del regolamento 182/2011, infatti, qualora il comitato di appello non emetta alcun parere, la Commissione *può* comunque decidere di adottare l'atto di esecuzione proposto. Al momento, tale ipotesi appare del tutto teorica, giacché gli Stati hanno finora condiviso la scelta di non sostenere la sospensione degli aiuti alla Palestina. Perciò, non sembra esserci, allo stato attuale, il margine per la formazione di una minoranza in grado di opporsi all'orientamento generale, ostacolando l'azione del comitato di appello e lasciando la Commissione libera di agire.

Senza dimenticare, inoltre, che la *ratio* del regolamento comitologia presuppone il tentativo di favorire una più ampia convergenza possibile tra gli Stati membri<sup>39</sup>, evitando una rigida contrapposizione tra questi ultimi. Di conseguenza, qualora la Commissione adottasse l'atto malgrado l'esistenza di una netta polarizzazione all'interno del comitato di appello, dovrebbe assumersene la responsabilità politica, giustificando adeguatamente la propria scelta. Del resto, in virtù dell'art. 296, secondo comma, TFUE, le istituzioni sono tenute a motivare gli atti giuridici adottati nello svolgimento delle proprie funzioni, anche al fine di garantire il rispetto del principio di buona amministrazione *ex art.* 41 della Carta dei diritti fondamentali<sup>40</sup> e consentire un eventuale controllo di legalità in sede giurisdizionale<sup>41</sup>. Ebbene, tale obbligo di motivazione, richiamato anche dal regolamento comitologia<sup>42</sup>, assumerebbe particolare rilevanza nel caso di specie, data la complessità politica della vicenda<sup>43</sup>.

Più agevole potrebbe rivelarsi l'ipotesi prevista dall'art. 16, par. 5, del regolamento NDICI, il quale autorizza la Commissione a modificare i programmi indicativi pluriennali

---

<sup>39</sup> Come dispone l'art. 6, par. 2, secondo comma, del regolamento comitologia, "Il presidente si adopera per trovare soluzioni che incontrino il più ampio sostegno possibile in seno al comitato di appello".

<sup>40</sup> Non appare possibile, in questa sede, ricostruire i contenuti del diritto ad una buona amministrazione. Basti qui ricordare che, ai sensi dell'art. 41, par. 1, della Carta, esso preveda il diritto di ogni persona "a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione". Nello specifico, tra gli elementi di cui si compone detto diritto vi rientra "l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni" (par. 2, lett. c). Per approfondire la rilevanza del diritto ad una buona amministrazione nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, si rinvia a F. BATTAGLIA, *Il mediatore europeo*, Bari, 2020, p. 63 ss.; D. U. GALETTA, *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, pp. 133-143; R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 284 ss.

<sup>41</sup> F. MAFFEO, *L'obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 3/2018, p. 1 ss.

<sup>42</sup> L'art. 6, par. 2, terzo comma, prevede infatti che il presidente del comitato di appello informi "il comitato di appello del modo in cui si è tenuto conto delle discussioni e delle proposte di modifiche, in particolare per quanto riguarda le proposte di modifiche che sono state ampiamente sostenute in seno al comitato di appello".

<sup>43</sup> R. BARATTA, *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, cit.

in presenza di “motivi imperativi d’urgenza debitamente giustificati, quali crisi o minacce immediate per la pace, la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani o le libertà fondamentali”. L’insorgere di un conflitto internazionale e il conseguente rischio di finanziare attività illecite sembrano pienamente riconducibili a questa circostanza. In tali casi, come stabilito dall’art. 45, par. 4, del regolamento NDICI, si applica la procedura d’urgenza di cui all’art. 8 del regolamento comitologia, il quale consente alla Commissione di adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili, senza la previa consultazione del comitato. Ciò nonostante, benché eviti alla Commissione di dover attendere l’esame degli Stati, questa procedura non esclude del tutto la partecipazione dei governi nazionali.

Entro quattordici giorni dalla sua adozione, infatti, l’atto deve essere sottoposto all’attenzione del comitato competente al fine di ottenerne il parere, bilanciando così la mancata consultazione *ex ante*<sup>44</sup>. Qualora si applichi, come nel caso di specie, la procedura d’esame, in caso di parere negativo del comitato la Commissione è tenuta ad abrogare immediatamente l’atto di esecuzione adottato in precedenza<sup>45</sup>. Dunque, sebbene non necessaria ai fini dell’adozione, l’approvazione degli Stati membri è indispensabile affinché l’atto possa rimanere in vigore. L’eventuale opposizione della maggioranza qualificata degli Stati, pur intervenendo *ex post*, comporterebbe l’incapacità dell’atto di continuare ad esplicare i propri effetti giuridici. Come si è già visto, i Paesi membri sembrano orientati a non accettare la sospensione degli aiuti in favore della Palestina. Di conseguenza, nemmeno il ricorso alla procedura d’urgenza si rivelerebbe funzionale ad aggirare il mancato consenso degli Stati<sup>46</sup>.

Per le medesime ragioni, è verosimile supporre che anche il ricorso alla procedura scritta di cui all’art. 3, par. 5, del regolamento comitologia si rivelerebbe ugualmente infruttuosa. In “casi debitamente giustificati”, dunque, qualora ricorrano circostanze straordinarie tali da esigere una risposta urgente, il presidente notifica il progetto di atto di esecuzione ai membri del comitato, in modo da ottenere il parere senza convocare una riunione formale. La volontà di sospendere i finanziamenti in reazione all’esplosione di un conflitto internazionale, richiedendo un intervento celere, potrebbe giustificare il ricorso a questa procedura. Quest’ultima, tuttavia, non soltanto avrebbe esito positivo solo in assenza di opposizioni esplicite o astensioni degli Stati membri, ma sarebbe sufficiente l’iniziativa di un unico membro del comitato per interromperla, invocando la convocazione dell’organo.

---

<sup>44</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011, art. 8, par. 3.

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 8, par. 4.

<sup>46</sup> Sul punto, v. le considerazioni di J. ÖBERG, *After the Hamas Attack, Will the EU Suspend Aid to Palestine?*, cit.

### 3.1. L'esigenza di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e la possibile adozione di atti di esecuzione in circostanze eccezionali

Una via alternativa potrebbe essere offerta dall'art. 7 del regolamento comitologia, il quale prevede un'ulteriore procedura straordinaria, attivabile qualora il verificarsi di circostanze eccezionali richieda l'adozione "senza indugio" di un atto di esecuzione. Detta disposizione interviene in deroga alla procedura d'esame *ex art. 5* del medesimo regolamento. Giacché quest'ultima disposizione, come visto, trova applicazione nel contesto del regolamento NDICI, si ritiene che anche l'art. 7, in assenza di esplicite previsioni in senso contrario, risulti ugualmente applicabile in tale ambito<sup>47</sup>. Ebbene, ai sensi dell'art. 7 del regolamento 182/2011, qualora il comitato esprima un parere negativo o non si pronunci, la Commissione può adottare un progetto di atto di esecuzione al fine di prevenire "crisi significative dei mercati nel settore dell'agricoltura" o "un rischio agli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325 TFUE", rinviando la questione al comitato di appello in un momento successivo.

Al riguardo, si tratta dunque di capire se la sospensione dei finanziamenti alla Palestina possa essere motivata dall'esigenza di scongiurare un *rischio agli interessi finanziari* dell'Unione secondo la nozione di cui all'art. 325 TFUE, la cui portata soggettiva, preme ricordarlo, non si estende solo agli Stati membri, ma include anche le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione<sup>48</sup>. Detta disposizione, infatti, vincola l'Unione e gli Stati membri a combattere "la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa [...]". Di conseguenza, per attivare la procedura di cui all'art. 7 del regolamento comitologia, è necessario che l'adozione dell'atto di esecuzione sia funzionale a contrastare una frode o un'altra attività illegale suscettibile di nuocere agli *interessi finanziari dell'Unione*. Ad avviso di chi scrive, la deviazione di fondi pubblici allo sviluppo in favore di un'organizzazione terroristica come Hamas, peraltro destinataria di misure restrittive, configurerebbe un'attività dannosa per gli interessi finanziari dell'Unione, autorizzando la Commissione a interrompere i finanziamenti adottando un atto di esecuzione immediatamente produttivo di effetti giuridici.

Come noto, la nozione di *interessi finanziari* non è definita dai Trattati, ma è stata oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia, che ne ha fornito una lettura piuttosto ampia<sup>49</sup>, successivamente integrata dai pertinenti strumenti di diritto derivato, fino a ricomprendervi le entrate, le spese e i beni coperti dal bilancio dell'Unione e dai

---

<sup>47</sup> Del resto, i parr. 3-4 dell'art. 5 del regolamento comitologia esordiscono con l'espressione: "Fatto salvo l'articolo 7 [...]". Pertanto, in assenza di un divieto espresso, l'applicabilità della procedura d'esame di cui all'art. 5 integra automaticamente il possibile ricorso all'art. 7.

<sup>48</sup> Per un'analisi della disposizione, cfr. L. SALAZAR, *Commento all'art. 325 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 2416 ss.; M. VAUDANO, A. VENEGONI, *Commento all'art. 325 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 2243 ss.

<sup>49</sup> Corte di giustizia, sentenza del 10 luglio 2003, *Commission c. BCE*, causa C-11/00.

bilanci delle istituzioni e degli organi di quest'ultima<sup>50</sup>. Come sottolineato anche dal Parlamento europeo in tempi recenti, l'esigenza di proteggere le finanze dell'Unione assume particolare rilievo nell'ambito dell'azione esterna, vista la molteplicità degli attori coinvolti nella realizzazione dei progetti finanziati dall'Unione e la complessità del contesto operativo<sup>51</sup>. Al riguardo, il previgente regolamento (UE) n. 236/2014, il quale stabiliva norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti finanziari per l'azione esterna, prevedeva che l'implementazione delle azioni finanziate dall'Unione dovesse avvenire “in conformità all'efficace tutela degli interessi finanziari” di quest'ultima<sup>52</sup>, attribuendo alla Commissione il compito di vigilare a tal fine<sup>53</sup>. Il preambolo del regolamento NDICI, rinviando ai principali atti normativi vigenti in materia<sup>54</sup>, ribadisce l'importanza di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione attraverso misure proporzionate, tra cui quelle “relative alla prevenzione, all'individuazione, alla rettifica e all'indagine delle irregolarità, comprese le frodi, al recupero dei fondi perduti, indebitamente versati o non correttamente utilizzati, e, se del caso, all'irrogazione di sanzioni amministrative”<sup>55</sup>.

Anche la nozione di *attività illegali* cui fa riferimento l'art. 325 TFUE è piuttosto estesa, comprendendo condotte illecite come la corruzione e il riciclaggio. Con specifico riguardo all'erogazione dei fondi, il regolamento (UE) n. 2018/1046 sulle regole

<sup>50</sup> V. regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio*, dell'11 settembre 2013, in GUUE L 248 del 18 settembre 2013, pp. 1-22, art. 2, punto 1; direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*, del 5 luglio 2017, in GUUE L 198 del 28 luglio 2017, pp. 29-41, art. 2, par. 1, lett. a)-b). Sulla nozione di “interessi finanziari” ai sensi dei Trattati e dei pertinenti atti di diritto derivato, v. ampiamente A. DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, Bari, 2018, p. 15 ss.

<sup>51</sup> V. la risoluzione del Parlamento europeo, sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, del 7 luglio 2022, 2023/C 47/20, punto 33, in cui il Parlamento invitava le istituzioni e gli organi dell'UE a “porre maggiormente l'accento sui fondi spesi nei paesi terzi al fine di verificare che tali fondi siano spesi conformemente alle norme, senza frodi né corruzione, e di confermare se contribuiscono agli obiettivi della politica esterna e di sviluppo dell'Unione”.

<sup>52</sup> Regolamento (UE) n. 236/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione*, dell'11 marzo 2014, in GUUE L 77 del 15 marzo 2014, pp. 95-108, art. 1, par. 3.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 7, par. 1, il quale recitava: “La Commissione adotta provvedimenti opportuni volti a garantire che, nella realizzazione delle azioni finanziate ai sensi del presente regolamento, gli interessi finanziari dell'Unione siano tutelati mediante l'applicazione di misure preventive contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita, mediante controlli efficaci e, ove fossero rilevate irregolarità, mediante il recupero oppure, ove opportuno, la restituzione delle somme indebitamente versate e, se del caso, mediante sanzioni amministrative e finanziarie effettive, proporzionate e dissuasive”.

<sup>54</sup> Oltre ai già citati regolamento n. 883/2013 e direttiva 2017/1371 (v. *supra*, nota n. 48), rilevano i seguenti atti normativi: il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, *relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità*, del 18 dicembre 1995, in GUCE L 312 del 23 dicembre 1995, pp. 1-4; il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, *relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità*, dell'11 novembre 1996, in GUCE L 292 del 15 novembre 1996, pp. 2-5; il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, *relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)*, del 12 ottobre 2017, in GUCE L 283 del 31 ottobre 2017, pp. 1-71.

<sup>55</sup> Regolamento (UE) 2021/947, cit., considerando n. 79.

finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione stabilisce che le persone e le entità coinvolte nell'esecuzione dei fondi non debbano “sostenere azioni che contribuiscano al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo, all'elusione, alla frode o all'evasione fiscali”<sup>56</sup>. Tale disposizione si applica anche all'assistenza fornita ai sensi del regolamento NDICI, dal momento che gli aiuti pubblici concessi sulla base di tale strumento costituiscono una spesa iscritta nel bilancio dell'Unione. Da quanto precede, sembra possibile desumere che il finanziamento del terrorismo, in quanto menzionato al pari del riciclaggio, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 325 TFUE, costituendo un'attività illegale lesiva degli interessi finanziari dell'Unione<sup>57</sup>. Pertanto, la sospensione degli aiuti allo sviluppo allo scopo di evitare un sostegno, seppur indiretto, a un gruppo terroristico, rientrerebbe nell'ipotesi prevista dall'art. 7 del regolamento comitologia, permettendo alla Commissione di interrompere i pagamenti adottando un atto di esecuzione immediatamente applicabile.

In ogni caso, neanche l'attivazione della procedura *de qua* eviterebbe qualsiasi coinvolgimento degli Stati membri. In effetti, benché l'iniziale opposizione del comitato

<sup>56</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012*, del 18 luglio 2018, in GUUE L 193 del 30 luglio 2018, pp. 1-222, art. 155, par. 2, lett. a.

<sup>57</sup> Al riguardo, preme ricordare che la lotta al finanziamento del terrorismo e la prevenzione del riciclaggio di denaro rappresentano due elementi centrali delle politiche europee di contrasto al terrorismo, secondo la disciplina stabilita attualmente dalla direttiva (UE) 2018/843, cosiddetta “quinta direttiva anti-riciclaggio” (direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (Testo rilevante ai fini del SEE)*, del 30 maggio 2018, in GUUE L 156 del 19 giugno 2018, pp. 43-74. Vale la pena evidenziare, inoltre, che il quadro normativo in materia sia, allo stato attuale, in fase di revisione. Infatti, la Commissione ha recentemente presentato talune proposte di atti normativi destinati ad innovare in modo sostanziale l'impianto normativo: *i*) proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, del 20 luglio 2021, COM(2021) 423; *ii*) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, del 20 luglio 2021, COM(2021) 420; *iii*) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010, (UE) n. 1095/2010, del 20 luglio 2021, COM(2021) 421. Anche la prassi internazionale, del resto, conferma la centralità delle misure di prevenzione del riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo ai fini della lotta al terrorismo, nonché la correlazione esistente tra i fenomeni menzionati. A livello internazionale, il principale strumento normativo in materia è costituito dalla Convenzione per la repressione del finanziamento al terrorismo, adottata il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002. A livello regionale, particolarmente significativa è la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, entrata in vigore il 1° maggio 2008, il primo strumento convenzionale a disciplinare tali fenomeni in modo integrato. Sul regime normativo internazionale in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo la letteratura è ricca. Qui si rinvia a S. DE VIDO, *Il contrasto del finanziamento al terrorismo internazionale. Profili di diritto internazionale e dell'Unione europea*, Padova, 2013; R. DURRIEU, *Rethinking Money Laundering & Financing of Terrorism in International Law. Towards a New Global Legal Order*, Leiden, 2013; A. GARDELLA, *The Fight Against the Financing of Terrorism between Judicial and Regulatory Cooperation*, in A. BIANCHI (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004, pp. 416-452.

non ostacolerebbe l'iniziativa della Commissione, l'atto di esecuzione eventualmente emanato produrrebbe effetti giuridici solo in via provvisoria, dovendo comunque ricevere l'approvazione degli Stati membri in sede di comitato d'appello. Similmente alla procedura d'esame di cui all'art. 8, i rappresentanti dei governi nazionali interverrebbero in un momento successivo alla fase di adozione dell'atto, esprimendo un parere *ex post*, seppur ugualmente vincolante. Ai sensi dell'art. 7, secondo comma, infatti, la Commissione è tenuta a presentare *immediatamente* al comitato d'appello l'atto di esecuzione adottato. Quest'ultimo può restare in vigore solo a seguito di un parere positivo del comitato oppure qualora l'organo non prenda alcuna posizione. Diversamente, in caso di parere negativo, la Commissione abroga *immediatamente* l'atto.

Senza dimenticare, peraltro, che la soluzione offerta dall'art. 7 del regolamento comitologia, sebbene giuridicamente percorribile, solleverebbe talune perplessità sotto il profilo della responsabilità politica. È vero che tale disposizione agisce in funzione preventiva, venendo in rilievo qualora l'adozione dell'atto si renda necessaria per *evitare il verificarsi di un rischio* agli interessi finanziari dell'Unione. Purtuttavia, non si può fare a meno di notare come la sua attivazione, nel caso di specie, apparirebbe poco opportuna a livello politico. In effetti, sospendere gli aiuti alla Palestina allo scopo dichiarato di ridurre il rischio di finanziare il terrorismo, peraltro a seguito di eventi tragici come gli attacchi di Hamas del 7 ottobre, implicherebbe ammettere, da parte della Commissione, di non aver adeguatamente vigilato in precedenza sull'effettiva destinazione dei fondi erogati: un'eventualità piuttosto problematica, come segnalato anche dall'Alto rappresentante Borrell<sup>58</sup>.

Riassumendo, la revisione dei finanziamenti per lo sviluppo, come disposto dal regolamento 2021/947, deve seguire le procedure stabilite dal regolamento comitologia, in virtù del quale risulta impossibile prescindere dalla partecipazione degli Stati membri. Tanto la procedura d'esame di cui all'art. 5 quanto quella d'urgenza prevista dall'art. 8, così come l'eventuale – ancorché controverso, nei termini discussi – ricorso all'art. 7, richiedono il sostegno della maggioranza degli Stati. Alla luce di ciò, l'intraprendenza mostrata dalla Commissione su questo fronte, sebbene non censurabile non essendosi (ancora) tradotta in iniziative ufficiali volte a revisionare i programmi di assistenza finanziaria, testimonia il tentativo, da parte di tale istituzione, di assumere un ruolo di *leadership* nella scena internazionale, senza tenere in adeguata considerazione il coinvolgimento dei Paesi membri ai sensi delle procedure decisionali applicabili.

---

<sup>58</sup> *Press remarks by High Representative Josep Borrell after informal meeting of EU Foreign Affairs Ministers*, cit., in cui Borrell, facendo seguito all'annuncio della Commissione, ha sottolineato la necessità di effettuare un controllo sui finanziamenti finora concessi “*in order to ensure that there is not this risk of leakage, and funding behind the door of any kind of terrorist activity*”, aggiungendo: “*By the way, if – four years that we are in our official positions – we discover that we have been funding Hamas terrorist activities, someone will have to take a political responsibility for that. I do not believe it happens, but let's check it*”.

#### 4. La sospensione dell'assistenza alla Palestina tra obiettivi di sviluppo e finalità PESC

Il regolamento NDICI consente, secondo le condizioni e le modalità esaminate nel paragrafo precedente, la modifica dei programmi di assistenza finanziaria in corso. Al di là degli aspetti procedurali, la vicenda pare confermare la tendenza dell'Unione ad avvalersi degli strumenti della cooperazione allo sviluppo per salvaguardare i propri obiettivi politici<sup>59</sup>. In effetti, l'interruzione dei pagamenti destinati a un dato Paese a seguito dell'esplosione di una crisi internazionale potrebbe essere orientata da finalità di politica estera proprie della PESC, anziché da obiettivi di sviluppo, rivelandosi incompatibile con i Trattati<sup>60</sup>. Al fine di indagare tali questioni, appare necessario, innanzitutto, esplorare la portata della politica di cooperazione allo sviluppo alla luce dei Trattati, tenendo conto dell'interpretazione offertane dalla Corte di giustizia.

Ai sensi dell'art. 208, par. 1, secondo comma, TFUE, “la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà” costituisce l'*obiettivo principale* della politica dell'Unione in questo settore. L'espressione sottintende l'esistenza di finalità ulteriori, le quali, non essendo specificate nella sezione dei Trattati dedicata alla cooperazione allo sviluppo, sono da rintracciare nell'art. 21, par. 2, TUE, poiché tale disposizione definisce gli scopi generali dell'azione esterna dell'Unione. Quest'ultimi includono, *inter alia*, la promozione dello sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo (PVS) sul piano economico, sociale e ambientale (lett. *d*) e il sostegno alla democrazia e ai diritti umani (lett. *b*), nonché la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale (lett. *c*): ne consegue che le misure di cooperazione allo sviluppo possano contribuire al perseguimento di tali obiettivi.

Quest'impostazione riflette il carattere multi-settoriale tipico della cooperazione allo sviluppo: in effetti, mirando a favorire la crescita socio-economica dei PVS, detta politica dovrebbe poter intervenire in tutti gli ambiti in cui la condizione di arretratezza si presenti (sanità, istruzione, ambiente, sicurezza e così via), oppure agire su qualsiasi fenomeno suscettibile di ostacolare lo sviluppo. Del resto, anche la Corte di giustizia ha interpretato estensivamente la portata della competenza in materia di cooperazione allo sviluppo: secondo il giudice dell'Unione, dal momento che i Trattati ne definiscono gli obiettivi in modo piuttosto ampio, “le misure necessarie al loro perseguimento devono potere riguardare varie materie specifiche”<sup>61</sup>.

Quanto precede non significa che l'ambito di applicazione della cooperazione allo sviluppo possa ampliarsi senza incontrare limiti sostanziali, giacché tale effetto sarebbe

---

<sup>59</sup> Sull'evoluzione della politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione con riferimento agli obiettivi perseguiti, v. J. BERGMANN, S. DELPUTTE, N. KEIJZER, J. VERSCHAEVE, *The Evolution of the EU's Development Policy: Turning Full Circle*, in *European Foreign Affairs Review*, 2019, p. 533 ss.

<sup>60</sup> In tal senso, v. M. GATTI, *La caotica reazione dell'Unione europea alla crisi in Israele e Palestina*, cit.

<sup>61</sup> Con riferimento al quadro giuridico pre-Lisbona, v. Corte di giustizia, sentenza del 3 dicembre 1996, *Repubblica portoghese c. Consiglio*, causa C-268/94, punto 37; in relazione ai Trattati vigenti, v. Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza dell'11 giugno 2014, *Commissione c. Consiglio*, causa C-377/12, punto 38.

potenzialmente lesivo del principio di attribuzione. Sebbene declinata generosamente, l'eliminazione della povertà rappresenta l'elemento imprescindibile della politica di sviluppo dell'Unione: pertanto, affinché possa rientrare nella sfera applicativa degli artt. 208 TFUE ss., la riduzione della povertà deve costituire la finalità o componente principale della misura in questione<sup>62</sup>. Come chiarito dalla Corte, non può essere adottata sul fondamento giuridico dell'art. 208 TFUE una misura che, pur contribuendo allo sviluppo economico e sociale di un Paese terzo, abbia come finalità primaria "quella di attuare un'altra politica"<sup>63</sup>. In sostanza, la valutazione si basa su un criterio finalistico: in linea di principio, una misura può rientrare nell'ambito di applicazione della cooperazione allo sviluppo se persegue primariamente obiettivi di sviluppo, a prescindere dal suo contenuto materiale<sup>64</sup>.

Non vi è dubbio che siffatte dinamiche assumano particolare rilevanza qualora la misura in questione abbia implicazioni sul piano della sicurezza internazionale, dal momento che tale materia costituisce un ambito d'intervento teoricamente riconducibile al settore della PESC. Quest'ultima conserva, come noto, una fisionomia sostanzialmente inter-governativa, essendo "soggetta a norme e procedure specifiche" ai sensi dell'art. 24, par. 1, TUE, le quali affidano gran parte del potere decisionale alle due istituzioni rappresentative degli interessi dei Paesi membri, ossia il Consiglio europeo e il Consiglio<sup>65</sup>. La previsione di differenti procedure decisionali reitera, di fatto, la separazione tra la PESC e le politiche di rilievo esterno disciplinate dal TFUE, imponendo di tracciarne con esattezza il confine, in modo da salvaguardare le rispettive competenze e preservare gli equilibri costituzionali dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Al riguardo rileva la clausola di non interferenza ex art. 40 TUE: detta disposizione è volta ad evitare l'erosione delle attribuzioni PESC da parte delle politiche materiali, e viceversa. Perciò, benché risulti difficile neutralizzare completamente le possibili interferenze tra i due livelli, l'adozione di un atto fondato sulle politiche materiali non può arrecare un pregiudizio alle disposizioni in materia di PESC (l'ipotesi contraria è parimenti vietata)<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> R. SCHÜTZE, *EU Development Policy: Constitutional and Legislative Foundation(s)*, in C. BARNARD, A. ALBORS-LLORENS, M. W. GEHRING, R. SCHÜTZE (eds.), *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Oxford, 2012-2013, p. 699 ss., spec. p. 707.

<sup>63</sup> Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, causa C-377/12, cit., punto 44.

<sup>64</sup> Su tali aspetti, v. ampiamente T. VAN DEN SANDEN, *EU Development Cooperation Policy. Between Constitutional Strictures and Policy Objectives*, Cheltenham, 2022, p. 41 ss.

<sup>65</sup> Sul quadro giuridico-istituzionale nel settore della PESC dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la letteratura è vastissima. Cfr., *ex multis*, M. E. BARTOLONI, *La Politica estera e di sicurezza comune (PESC)*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), cit., p. 235 ss.; A. LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 941 ss.; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 11 ss.

<sup>66</sup> Sull'interpretazione della clausola di non interferenza e, in generale, sui conflitti tra il sistema PESC e le politiche materiali disciplinate dal TFUE, v. ampiamente M. E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 171 ss.



Per quanto d'interesse in questa sede, una misura di cooperazione allo sviluppo non può pregiudicare l'esercizio delle attribuzioni riservate alla PESC. Tale eventualità appare tutt'altro che remota. È nota, in effetti, la correlazione esistente tra sicurezza e sviluppo: da un lato, l'assenza di conflitti è un presupposto indispensabile per avviare solidi e duraturi processi di sviluppo socio-economico; dall'altro, la presenza di condizioni socio-economiche soddisfacenti limita la diffusione di malcontento e tensioni sociali, suscettibili di tradursi in ostilità e conflitti. L'importanza di questo binomio, parte integrante dell'azione esterna dell'Unione europea<sup>67</sup>, è stata riconosciuta anche dalla Corte di giustizia, secondo cui “non vi può essere sviluppo sostenibile ed eliminazione della povertà senza pace e senza sicurezza”<sup>68</sup>.

Alla luce di ciò, come conferma la prassi normativa<sup>69</sup>, è pacifico affermare che le misure di cooperazione allo sviluppo possano avere ad oggetto la promozione della pace

<sup>67</sup> Numerosi documenti programmatici hanno richiamato il cosiddetto “nesso sicurezza-sviluppo”. Senza pretese di esaustività, basti qui ricordare, innanzitutto, la *Strategia europea in materia di sicurezza*, presentata nel 2003 dall'allora Alto rappresentante Javier Solana ed adottata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003, in cui si affermava che la sicurezza costituisse “uno dei prerequisiti dello sviluppo” (p. 4). Similmente, il *Consenso europeo per lo sviluppo*, adottato nel 2005 come dichiarazione comune del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione (in *GUCE C 46* del 24 febbraio 2006, pp. 1-19), precisava: “senza pace e sicurezza, lo sviluppo e l'eliminazione della povertà sono impossibili, ma, senza sviluppo ed eliminazione della povertà, non vi sarà pace sostenibile” (par. 40). Più di recente, tale prospettiva è stata ribadita dal *Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo* (Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione europea, *Nuovo consenso europeo in materia di sviluppo. «Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro»*, in *GUUE C 210* del 30 giugno 2017, pp. 1-24), in cui l'Unione e gli Stati membri hanno sottolineato l'intenzione di ricorrere alla cooperazione allo sviluppo “come parte dell'insieme delle politiche e degli strumenti volti a prevenire, gestire e risolvere i conflitti e le crisi, prevenire le esigenze umanitarie e creare pace duratura e buon governo [...] riconoscendo il nesso esistente tra sviluppo sostenibile, azione umanitaria, pace e sicurezza”. La questione è stata oggetto, inoltre, di una comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Potenziare le capacità per promuovere sicurezza e sviluppo - Consentire ai partner di prevenire e gestire le crisi*, del 28 aprile 2015, JOIN(2015) 17, in cui si evidenziava come il collegamento tra sicurezza e sviluppo fosse “di fondamentale importanza per massimizzare l'efficacia dell'azione esterna dell'UE”. Limitatamente ai profili giuridici, cfr. *ex multis*, R. CADIN, *Profili ricostruttivi e linee evolutive del diritto internazionale dello sviluppo*, Torino, 2019, p. 136 ss.; H. MARKET, *The EU and the Security-Development Nexus. Bridging the Legal Divide*, Leiden, 2016; P. KOUTRAKOS, *The nexus between the European Union's Common Security and Defence Policy and Development*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 589 ss.

<sup>68</sup> Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 23 ottobre 2007, *Parlamento c. Commissione*, causa C-403/05, punto 57. Similmente, v. anche le conclusioni dell'Avvocato generale P. MENGOZZI, presentate il 19 settembre 2007, nella causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio*, punto 169, secondo cui “È innegabile che vi sia un nesso tra il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale [...] nonché la prevenzione dei conflitti violenti, da un lato, e lo sviluppo, dall'altro lato [...] ed è fuor di dubbio che i conflitti armati che devastano diversi paesi nel mondo e l'insicurezza che ivi regna costituiscono un ostacolo al loro sviluppo”.

<sup>69</sup> Al riguardo, rileva il regolamento (UE) n. 230/2014, cit., adottato sulla base giuridica degli artt. 209 e 212 TFUE, volto, *inter alia*, a “contribuire a prevenire i conflitti e ad assicurare la capacità e la preparazione per far fronte a situazioni di pre- e post-crisi e costruire la pace”, nonché a “far fronte a specifiche minacce globali e transregionali alla pace, alla sicurezza internazionale e alla stabilità” (art. 1, par. 4, lett. b-c). Tale dimensione è stata ulteriormente valorizzata nel contesto del regolamento NDICI. Ai sensi dell'art. 9, par. 1, “l'assistenza dell'Unione a titolo dello strumento può essere impiegata nell'ambito di una riforma generale del settore della sicurezza o per sviluppare le capacità degli operatori del settore militare nei paesi

e della sicurezza internazionale, purché il sostegno allo sviluppo socio-economico dei beneficiari rimanga la finalità primaria di tali interventi<sup>70</sup>. È pur vero che la Corte, in una pronuncia successiva, ha parzialmente attenuato la rigidità del criterio finalistico, in favore di un parametro più sfumato, secondo cui sarebbe sufficiente un mero *collegamento* con gli scopi della cooperazione allo sviluppo per attrarre una misura nella sfera di efficacia della competenza *ex art.* 208 ss. TFUE<sup>71</sup>. Ciò non toglie, tuttavia, che non possa rientrare nell'ambito di applicazione della cooperazione allo sviluppo una misura che, pur contribuendo alla crescita economica e sociale dei Paesi destinatari, abbia come finalità principale quella di attuare la PESC<sup>72</sup>.

Orbene, si fa fatica a rintracciare, nel caso di specie, una correlazione tra l'eventuale decisione di sospendere gli aiuti alla Palestina e la realizzazione di obiettivi di sviluppo. Nel già citato comunicato stampa del 9 ottobre 2023, la Commissione motivava la decisione di avviare un riesame urgente dell'assistenza fornita alla Palestina con la necessità “di garantire che nessun finanziamento dell'UE consenta indirettamente a alcuna organizzazione terroristica di perpetrare attacchi contro Israele”<sup>73</sup>. Eppure, appena due giorni più tardi, la presidente della Commissione von der Leyen precisava che “*EU funding has never and will never go to Hamas or any terrorist entity*”<sup>74</sup>. Del resto, come

---

partner [...] per realizzare attività in materia di sviluppo e di sicurezza per lo sviluppo”, qualora ricorrano le circostanze eccezionali di cui al par. 3, ossia i medesimi obiettivi non possono essere raggiunti mediante il ricorso ad operatori non militari (lett. *a*) e il Paese *partner* presti il proprio consenso (lett. *b*). Inoltre, il settore “Pace, stabilità e prevenzione dei conflitti”, costituisce uno dei settori di cooperazione per i programmi geografici (art. 10, par. 1, lett. *f*), nonché uno dei possibili programmi tematici (art. 11, par. 1, lett. *c*). In dottrina, cfr. T. VAN DEN SANDEN, *EU Development Cooperation Policy*, cit., p. 109 ss.; A. DI STASI, *Considerazioni sul regolamento dell'Unione europea 230/2014 che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, pp. 801-817.

<sup>70</sup> V. Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 20 maggio 2008, *Commissione c. Consiglio*, causa C-91/05, punto 65, in cui il giudice dell'Unione ha sottolineato come emerge “da diversi documenti delle istituzioni dell'Unione come pure del Consiglio europeo che talune misure volte a prevenire la fragilità dei paesi in via di sviluppo, comprese quelle che sono state adottate nell'ambito della lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro, possono contribuire ad eliminare o a ridurre ostacoli allo sviluppo economico e sociale dei detti paesi”.

<sup>71</sup> V. Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, causa C-377/12, cit., avente ad oggetto la scelta della base giuridica appropriata per la conclusione dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e la Repubblica delle Filippine (decisione 2012/272/UE del Consiglio, *relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra*, del 14 maggio 2012, in GUUE L 134 del 24 maggio 2012, pag. 3 ss.). In particolare, la Commissione contestava la decisione del Consiglio di aggiungere le basi giuridiche relative alla riammissione dei cittadini di Stati terzi (art. 79, par. 3, TFUE), ai trasporti (artt. 91 e 100 TFUE) e all'ambiente (art. 191, par. 4, TFUE), ritenendo che la base giuridica sulla cooperazione allo sviluppo fosse sufficiente ad assorbire le disposizioni concernenti i settori menzionati. Nell'accogliere il ricorso della Commissione, la Corte ha affermato che dall'accordo quadro emergesse “un collegamento tra la cooperazione che esso mira a stabilire in materia di migrazione, trasporti e ambiente, da un lato, e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, dall'altro” (punto 51). Al riguardo, v. le considerazioni di M. E. BARTOLONI, *La cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea con Paesi terzi: da politica contro la povertà a cooperazione globale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 663-668.

<sup>72</sup> Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, causa C-91/05, cit., punto 72.

<sup>73</sup> V. *supra*, nota n. 25.

<sup>74</sup> *Statement by President von der Leyen on the occasion of the minute of silence held by the College in honour of the victims of the terrorist attacks in Israel, in presence of the ambassador of Israel to the EU*,

si è già detto, sarebbe problematico se la Commissione realizzasse ora di aver finanziato Hamas in passato, al punto da dover interrompere i finanziamenti al fine di evitare attentati terroristici in futuro. Piuttosto, le tempistiche e i contenuti di tali reazioni, immediatamente successive agli attacchi compiuti da Hamas il 7 ottobre 2023, suggeriscono come l'intento della Commissione fosse quello di esprimere solidarietà ad Israele, concorrendo alla "punizione collettiva" nei confronti dei palestinesi<sup>75</sup>.

Da quanto precede, appare evidente che i profili legati alla sicurezza internazionale, tipici della sfera PESC, non costituiscano un obiettivo secondario, bensì preponderante, di un'eventuale interruzione degli aiuti economici ai palestinesi. In altre parole, la gestione dei fondi per lo sviluppo è stata invocata per rispondere a una finalità di politica estera, dominio riservato alla PESC. Come ricordato in precedenza, la portata della cooperazione allo sviluppo è ampia, al punto da poter includere finalità di politica estera, purché presentino un carattere accessorio rispetto allo scopo principale di tale politica, ossia la riduzione della povertà nei Paesi in via di sviluppo<sup>76</sup>. Una lettura differente della competenza *ex art.* 208 ss. TFUE risulterebbe non solo in contrasto con il principio di attribuzione, bensì lesiva della clausola di non interferenza di cui all'art. 40 TUE, volta ad evitare che l'esercizio delle politiche materiali si traduca in un'ingerenza nelle attribuzioni spettanti alla PESC.

## 5. Le implicazioni sull'autonomia degli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo

Anche qualora emergesse, secondo le ipotesi discusse in precedenza<sup>77</sup>, una maggioranza sufficiente ad approvare l'interruzione dei fondi alla Palestina, risulterebbe piuttosto difficile prevenire eventuali incongruenze a livello degli Stati membri. Questi ultimi, alla luce dei Trattati, godono di ampie prerogative nel settore della cooperazione allo sviluppo, per cui la gestione dei progetti finanziati tramite fondi nazionali rientra nella loro autonomia decisionale. In altre parole, una decisione dell'Unione volta a bloccare gli aiuti alla Palestina non comporterebbe *ipso facto* l'obbligo, in capo agli Stati membri, di arrestare qualsiasi flusso finanziario indirizzato a tale entità. Al fine di comprendere queste dinamiche, appare necessario soffermarsi rapidamente sulla natura

---

11 October 2023, disponibile al link [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-occasion-minute-silence-held-college-honour-victims-terrorist-2023-10-11\\_en#:~:text=I%20ask%20you%20to%20observe,aspirations%20of%20the%20Palestinian%20people](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-occasion-minute-silence-held-college-honour-victims-terrorist-2023-10-11_en#:~:text=I%20ask%20you%20to%20observe,aspirations%20of%20the%20Palestinian%20people).

<sup>75</sup> L'espressione è stata utilizzata dall'Alto rappresentante Borrell nel comunicato diffuso al termine della riunione informale, già ricordata, del Consiglio affari esteri datata 10 ottobre 2023 (v. *supra*, nota n. 33). Motivando la volontà di proseguire l'assistenza finanziaria in favore dell'Autorità palestinese, Borrell ha dichiarato: "*a collective punishment against all Palestinians will be unfair and unproductive. It will be against our interests, and against the interests of the peace*".

<sup>76</sup> In tal senso, v. Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 2 settembre 2021, *Commissione c. Consiglio*, causa C-180/20, punto 53; Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza del 4 settembre 2018, *Commissione c. Consiglio*, causa C-244/17, punto 46.

<sup>77</sup> V. *supra*, par. 3.

della competenza in materia di cooperazione allo sviluppo per quanto attiene ai rapporti tra l'Unione e gli Stati membri.

Ai sensi dell'art. 4, par. 4, TFUE, nel settore della cooperazione allo sviluppo (e dell'aiuto umanitario) "l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro". Tale disposizione neutralizza il meccanismo della *pre-emption*, tipico delle competenze concorrenti *ex art. 2, par. 2, TFUE*, secondo cui l'esercizio, da parte dell'Unione, di una competenza condivisa con gli Stati, preclude alle autorità nazionali la possibilità di legiferare in quello stesso ambito<sup>78</sup>. Al contrario, gli Stati conservano pienamente la facoltà legislativa *in subiecta materia*, a prescindere dallo stato di avanzamento della normativa comune<sup>79</sup>.

Relativamente ai profili d'interesse in questa sede, siffatta dinamica implica, per i Paesi membri, la capacità di gestire autonomamente le iniziative di sviluppo finanziate tramite risorse nazionali. Ciò non significa, naturalmente, che l'operato degli Stati membri non sia soggetto ad alcuna limitazione. Al riguardo rileva, innanzitutto, l'art. 210 TFUE. Tale disposizione prevede un dovere di coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri in materia di cooperazione allo sviluppo, imponendo alle istituzioni europee e alle autorità nazionali di coordinare le rispettive politiche. I Trattati affidano alla Commissione la responsabilità primaria di assicurare siffatto coordinamento, promuovendo "qualsiasi iniziativa utile" a tal fine. Orbene, viene da chiedersi se detta disposizione possa venire in rilievo nel caso in cui l'Unione sospenda gli aiuti a un Paese terzo, obbligando gli Stati membri, da un lato, a cessare qualsiasi programma finanziario bilaterale rivolto a tale Paese, dall'altro, a non fornire a quest'ultimo aiuti economici in futuro fintantoché la posizione dell'Unione resti immutata.

Sebbene plausibile, tale ipotesi costituisce un caso limite, ammissibile in situazioni circoscritte. Come evidenziato anche dalla Corte di giustizia, l'art. 210 TFUE si limita ad esigere l'instaurazione di meccanismi di coordinamento, senza precisarne la forma o il contenuto<sup>80</sup>. Detta disposizione è formulata in termini piuttosto generici: essa, pertanto, non è idonea a far sorgere, in capo agli Stati membri, l'obbligo di allineare i fondi per lo sviluppo erogati sul piano nazionale alle decisioni di finanziamento adottate dall'Unione. L'art. 210 sembra orientato, più che altro, a promuovere la collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri per quanto riguarda la definizione e l'implementazione dei programmi di sviluppo al fine di evitare sovrapposizioni, duplicazioni e inefficienze, senza poter condizionare le decisioni di finanziamento assunte dagli Stati. Una lettura differente

<sup>78</sup> Sul concetto della *pre-emption* e le sue implicazioni giuridiche, v. ampiamente A. ARENA, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2013; R. SCHÜTZE, *Supremacy without pre-emption? The very slowly emergent doctrine of Community pre-emption*, in *Common market law review*, 2006, pp. 1023-1048; E. D. CROSS, *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 447 ss.

<sup>79</sup> M. BROBERG, R. HOLDGAARD, *EU development cooperation Post-Lisbon: main constitutional challenges*, in *European Law Review*, 2015, pp. 349-370.

<sup>80</sup> Corte di giustizia, sentenza del 7 settembre 2023, *RF c. Finanzamt G*, causa C-15/22, punto 61.

priverebbe di qualsiasi effetto utile l'art. 210 TFUE nella parte in cui invita l'Unione e gli Stati membri a "concertarsi sui rispettivi programmi di aiuto".

La *ratio* dell'art. 4, par. 4, TFUE, supporta quest'interpretazione. Giacché tale disposizione intende tutelare il potere decisionale delle autorità nazionali in materia di sviluppo, essa sarebbe svuotata di significato se la scelta dell'Unione di bloccare l'assistenza finanziaria verso un Paese terzo obbligasse gli Stati membri, in qualsiasi occasione, a fare altrettanto sul piano bilaterale. Come aveva suggerito l'avvocato generale Mengozzi, semmai, siffatta eventualità ricorrerebbe in presenza di circostanze eccezionali, lesive degli interessi e dei valori fondamentali dell'Unione: ad esempio, un Paese membro "non potrebbe [...] conservare o rinnovare un programma di aiuti allo sviluppo a favore di un paese terzo al quale la Comunità avesse deciso di sospendere i contributi a causa, in particolare, di una grave violazione dei diritti dell'uomo nel suo territorio"<sup>81</sup>.

Si ritiene che tali presupposti non sussistano nel caso di specie. Al riguardo, giova ricordare che il beneficiario degli aiuti erogati dall'Unione sia l'Autorità palestinese. Come si è visto nel paragrafo precedente, la decisione di bloccare i fondi destinati a quest'ultima, in risposta agli attentati commessi da un gruppo terroristico ( Hamas ) che opera nel suo stesso territorio, sarebbe dettata da valutazioni politiche, rimesse alla discrezionalità degli Stati membri. Perciò, a prescindere dalle scelte compiute dall'Unione, ciascun Paese membro rimarrebbe libero di decidere se continuare a fornire aiuti alla Palestina.

Ci si potrebbe chiedere se il principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*, consenta di pervenire a conclusioni diverse. Non vi è dubbio, infatti, che quello di leale cooperazione costituisca un principio di applicazione generale, il quale viene in rilievo a prescindere dalla natura (esclusiva o condivisa) della competenza<sup>82</sup>. Ne consegue che esso trovi applicazione anche in un ambito – come la cooperazione allo sviluppo – in cui la competenza dell'Unione risulti meramente complementare a quella degli Stati membri, senza potersi mai sostituire ad essa<sup>83</sup>. Intervenendo in un settore disciplinato da norme comuni, le misure nazionali di cooperazione allo sviluppo non possono ostacolare il perseguimento degli obiettivi stabiliti dai Trattati, né porsi in contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Non appare possibile ricostruire, in questa sede, le molteplici manifestazioni del principio di leale cooperazione, dal momento che esso può tradursi in obblighi più o meno

---

<sup>81</sup> Conclusioni dell'avvocato generale P. MENGOZZI, causa C-91/05, cit.

<sup>82</sup> V. *inter alia*, Corte di giustizia, Seconda sezione, sentenza del 14 luglio 2005, *Commissione c. Germania*, causa C-433/03, punto 64.

<sup>83</sup> Sebbene una simile conclusione fosse già deducibile dalla giurisprudenza pregressa, nonché condivisa in dottrina (cfr., *ex multis*, M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford, 2014, p. 163 ss.; M. BROBERG, R. HOLDGAARD, *EU External Action in the Field of Development Cooperation Policy: The Impact of the Lisbon Treaty*, Stockholm, 2014, p. 59 ss.), la rilevanza del principio di leale cooperazione nel contesto della cooperazione allo sviluppo è stata recentemente riconosciuta dalla Corte di giustizia in modo esplicito (Corte di giustizia, *RF c. Finanzamt G*, causa C-15/22, cit., punto 55).

puntuali a seconda del contesto specifico in cui trova applicazione<sup>84</sup>. Basti ricordare che i Trattati, riflettendo l'evoluzione giurisprudenziale in materia, abbiano declinato il principio in parola in una duplice accezione positiva e negativa, vincolando gli Stati membri, da un lato, ad adottare "ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione", dall'altro, ad astenersi "da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione"<sup>85</sup>.

Ebbene, nella circostanza oggetto di indagine in queste pagine, la dimensione negativa appare quella potenzialmente più significativa. In effetti, nella misura in cui mira ad impedire la realizzazione di iniziative nazionali suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli scopi comuni, tale principio ha l'effetto di limitare la discrezionalità delle autorità nazionali anche nei settori in cui essi conservano competenze proprie<sup>86</sup>. Da questo punto di vista, detto principio potrebbe vietare agli Stati membri di fornire aiuti a un Paese terzo a cui l'Unione abbia bloccato i finanziamenti.

Al riguardo, appare necessario esaminare la portata dell'art. 4, par. 3, terzo comma, TUE, indagandone gli elementi di cui si compone. La disposizione richiama, innanzitutto, gli *obiettivi dell'Unione*. In dottrina, tale espressione è stata ricondotta agli scopi generali caratterizzanti il funzionamento del sistema giuridico-istituzionale dell'Unione: ad esempio, per quanto attiene al versante esterno, d'interesse in questa sede, ci si riferisce ai concetti di coerenza dell'azione esterna dell'Unione<sup>87</sup> e di unità della sua rappresentanza internazionale<sup>88</sup>. Dalla giurisprudenza della Corte, tuttavia, sembra possibile interpretare in termini più generosi il contenuto della disposizione in esame. In effetti, sebbene l'efficacia dell'azione esterna costituisca il fine ultimo del principio di leale cooperazione, gli obblighi che ne derivano hanno ad oggetto questioni più circoscritte: gli *obiettivi dell'Unione* a cui fa riferimento l'art. 4, par. 3, terzo comma, TUE, comprendono, pertanto, gli obiettivi specifici stabiliti dai Trattati in relazione a ciascun ambito di competenza dell'Unione, nonché finalità politiche ulteriori, frutto di decisioni e strategie assunte dalle istituzioni<sup>89</sup>. Sotto questo profilo, l'intenzione di

<sup>84</sup> Per un'analisi dettagliata del principio e delle sue implicazioni giuridiche, cfr., *ex multis*, F. BATTAGLIA, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 19/2020, p. 23 ss.; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020; M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, cit.

<sup>85</sup> Art. 4, par. 3, TUE, rispettivamente secondo e terzo comma.

<sup>86</sup> Su tali questioni, v. ampiamente P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e principio di leale collaborazione*, in AA. VV., *Tem e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 6 ss.; M. E. BARTOLONI, *Ambito d'applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2018, p. 130 ss.

<sup>87</sup> Al riguardo, E. NEFRAMI, *Vertical Division of Competences and the Objectives of the European Union's External Action*, in M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, London, 2014, p. 73 ss., p. 75, parla di "ultimate external objective" dell'Unione, ossia essere "a global and influential international actor".

<sup>88</sup> In tal senso, v. M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, cit., p. 123.

<sup>89</sup> Nel senso indicato rileva la sentenza resa nel caso *PFOS*, in cui la Corte era stata chiamata a pronunciarsi nell'ambito di una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione nei riguardi della Svezia (sentenza della Corte del 20 aprile 2010, C-246/07, *Commissione c. Svezia*, ECLI:EU:C:2010:203). La controversia

sostenere la causa israeliana e tutelarne la sicurezza potrebbe costituire un *obiettivo dell'Unione* ai sensi di detta disposizione.

Con riguardo al secondo elemento da prendere in considerazione, viceversa, i giudici di Lussemburgo ritengono che l'espressione *mettere in pericolo* debba essere interpretata in termini restrittivi, limitando l'operatività dell'obbligo di leale cooperazione a circostanze di "particolare gravità"<sup>90</sup>, allorché l'iniziativa nazionale "*impedes, hinders, undermines, or damages the Union's action*"<sup>91</sup>. Ciò si verifica, in linea generale, laddove l'esercizio della competenza da parte degli Stati membri possa "gravemente compromettere l'esercizio di una competenza comunitaria"<sup>92</sup>, oppure "limitare, se non indebolire, l'azione comune"<sup>93</sup>. La prosecuzione di eventuali programmi di aiuti di natura bilaterale non ostacolerebbe in alcun modo l'iniziativa dell'Unione, né impedirebbe a quest'ultima di esercitare la propria competenza in vista dell'obiettivo prefissato. A giudizio di chi scrive, pertanto, non vi sono i margini per ritenere che il principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*, possa obbligare gli Stati membri ad uniformarsi all'eventuale decisione dell'Unione di interrompere i finanziamenti ai palestinesi.

## 6. Considerazioni conclusive

Gli attacchi compiuti da Hamas il 7 ottobre 2023 e la conseguente reazione di Israele hanno riportato il conflitto israelo-palestinese al centro dell'agenda politica globale. Tali eventi sono destinati ad incidere profondamente sugli equilibri politici internazionali, interessando, non solo per ragioni di prossimità geografica, anche l'Unione europea. Per essere riconosciuta come un attore influente, capace di guidare i processi di pace – ruolo a cui, come noto, ambisce da tempo<sup>94</sup> – l'Unione dovrebbe agire in modo coeso ed

---

aveva ad oggetto la legittimità della decisione, assunta unilateralmente dalla Svezia, di proporre l'inclusione di una data sostanza (PFOS) nel regime normativo della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti, nonostante il relativo gruppo di lavoro in sede di Consiglio avesse avviato una discussione al fine di stabilire una posizione comune sulla questione, rinviando la decisione a un momento successivo, a causa del mancato accordo. Pur senza approfondire la sentenza nel dettaglio, basti qui ricordare come la Corte, nel giudicare l'iniziativa della Svezia in contrasto con l'obbligo di leale cooperazione di cui all'art. 10 TCE, abbia valutato il comportamento dello Stato convenuto non alla luce degli obiettivi generali della politica ambientale dell'Unione, bensì sulla base delle valutazioni specifiche compiute dal Consiglio nell'intento di individuare una strategia comune. Per un commento sulla pronuncia, si rinvia a M. CREMONA, *Case C-246/07, Commission v. Sweden (PFOS), Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 20 April 2010*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1639-1665.

<sup>90</sup> Corte di giustizia, *RF c. Finanzamt G*, causa C-15/22, cit., punto 63.

<sup>91</sup> T. VAN DEN SANDEN, *EU Development Cooperation Policy*, cit., p. 175.

<sup>92</sup> Conclusioni dell'avvocato generale M. POIARES MADURO, presentate il 1° ottobre 2009, nella causa C-246/07, *Commissione c. Svezia*, punto 38.

<sup>93</sup> Conclusioni dell'avvocato generale A. TIZZANO, presentate il 10 marzo 2005, nella causa C-433/03, *Commissione c. Germania*, punto 83.

<sup>94</sup> Cfr., *ex multis*, N. TOCCI, *L'Unione Europea come promotore di pace: meccanismi, potenzialità e limiti*, in G. BONVICINI (a cura di), *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, 2015, p. 98 ss.; S. IZZO, *Unione europea e costruzione della pace: l'azione di peacebuilding dopo il Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, vol. III, Napoli, 2014, p. 1977 ss.; A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione europea*, Milano, 2007.

unitario sulla scena internazionale, evitando tensioni interistituzionali ed iniziative isolate degli Stati membri suscettibili di minarne la reputazione. Tale esigenza è stata ribadita anche dall'Alto rappresentante Borrell davanti al Parlamento europeo all'indomani degli eventi che hanno riaperto la crisi in Medio Oriente: “*The way in which we communicate our position in this conflict is going to determine Europe's role in the world for many years ahead*”<sup>95</sup>.

Di fronte a questo scenario, la gestione dei finanziamenti indirizzati alla Palestina assume una rilevanza sostanziale. Innanzitutto, la decisione di sospendere o meno l'assistenza economica in favore dei palestinesi acquisisce inevitabilmente una forte connotazione politica. Oltre a ciò, si pone la necessità di verificare che gli aiuti erogati raggiungano effettivamente la popolazione bisognosa, anziché finire sotto il controllo di gruppi terroristici. Accertare che i fondi stanziati dall'Unione non contribuiscano al compimento di fatti illeciti è essenziale sotto due profili: da un lato, consente di preservare la credibilità dell'Unione verso l'esterno; dall'altro, risponde a un'esigenza di trasparenza sul piano interno, dal momento che la conoscibilità delle attività svolte dalle istituzioni, a maggior ragione con riferimento all'utilizzo dei fondi pubblici, costituisce un presupposto indispensabile per salvaguardare la democraticità dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Non a caso, su tali aspetti si è recentemente pronunciato anche il Parlamento europeo, esortando la Commissione ad assicurarsi che “nessun fondo dell'UE finanzia direttamente o indirettamente organizzazioni terroristiche”, ribadendo contestualmente “che il bilancio dell'UE deve continuare a fornire sostegno per costruire la pace e la stabilità nella regione, combattere l'odio e il fondamentalismo e promuovere i diritti umani [...]”<sup>96</sup>.

A partire da tali considerazioni, si è cercato di indagare taluni aspetti che caratterizzano l'assistenza ufficiale allo sviluppo nel sistema dell'Unione europea. Si è consapevoli dell'eccezionalità del momento, dovuta al conflitto in corso. Nonostante ciò, i profili esplorati costituiscono tratti tipici della cooperazione europea allo sviluppo, consentendo riflessioni che prescindano dalla contingenza attuale.

Innanzitutto, la vicenda esaminata consolida la propensione dell'Unione ad utilizzare gli strumenti della cooperazione allo sviluppo in chiave politica. La natura flessibile e multi-settoriale della competenza *ex art.* 208 ss. TFUE non rappresenta certo una novità, essendo stata, come si è visto, ampiamente legittimata dalla Corte di giustizia. Non stupisce, dunque, che l'Unione individui i beneficiari degli aiuti e i settori d'intervento tenendo conto anche dei propri obiettivi di politica estera, purché tali finalità non costituiscano lo scopo principale, se non addirittura esclusivo, di una misura adottata nel quadro della cooperazione allo sviluppo. Ebbene, l'eventuale interruzione dei pagamenti in favore dei palestinesi rispetterebbe difficilmente simili presupposti.

---

<sup>95</sup> J. LIBOREIRO, *Ursula von der Leyen defends trip to Israel and says civilians must be protected from 'fury of war'*, in *euronews.com*, 18 October 2023.

<sup>96</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sugli spregevoli attacchi terroristici di Hamas contro Israele, il diritto di Israele di difendersi in linea con il diritto umanitario e internazionale e la situazione umanitaria a Gaza, del 14 maggio 2012, 2023/2899(RSP), par. 17.



La tendenza ad integrare gli scopi di politica estera nelle azioni di cooperazione allo sviluppo trova conferma, del resto, anche nel regolamento NDICI, il quale ha istituito una componente di risposta rapida volta, *inter alia*, ad “affrontare le esigenze e le priorità della politica estera dell’Unione”<sup>97</sup>. Non può sfuggire come tale disposizione, in assenza di ulteriori specificazioni, consenta all’Unione di perseguire, tramite misure di cooperazione allo sviluppo, i propri obiettivi politici senza alcuna limitazione<sup>98</sup>.

In secondo luogo, anche l’intraprendenza mostrata dalla Commissione, suggerendo la capacità di tale istituzione di decidere in autonomia le sorti dell’assistenza finanziaria alla Palestina, solleva qualche perplessità. È vero che siffatto dinamismo risponde a una precisa strategia della Commissione, desiderosa di svolgere un ruolo sempre più decisivo in politica estera. Si ricorderà come sia stata la stessa presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ad annunciare enfaticamente che quella da lei guidata sarebbe stata “*a geopolitical Commission*”<sup>99</sup>. Simili ambizioni, però, non possono alterare il riparto di competenze stabilito dai Trattati, sia a livello orizzontale, sotto il profilo della dialettica inter-istituzionale<sup>100</sup>, che sul piano verticale, in riferimento ai rapporti tra l’Unione e gli Stati membri. La natura “parallela” della competenza *ex art. 208 ss. TFUE* consente ai governi nazionali di mantenere ampie prerogative in materia di cooperazione allo sviluppo. Ciò si riflette, come si è visto, nella possibilità per gli Stati membri non solo di gestire autonomamente le proprie decisioni di finanziamento, ma anche di incidere, attraverso le procedure previste dal regolamento comitologia, sull’adozione e sulla revisione dei programmi di sviluppo implementati dall’Unione.

<sup>97</sup> Regolamento (UE) 2021/947, cit., art. 4, par. 4, lett. c. Il regolamento non chiarisce in cosa dovrebbero consistere le “azioni di risposta rapida” di cui all’art. 4, par. 4, limitandosi a specificare che esse consentono all’Unione di intervenire tempestivamente, oltre alla fattispecie già citata, “per a) contribuire alla pace, alla stabilità e alla prevenzione dei conflitti in situazioni di urgenza, crisi emergenti, crisi e post- crisi, comprese quelle che possono derivare dai flussi migratori e dagli sfollamenti forzati; b) contribuire a rafforzare la resilienza degli Stati, delle società, delle comunità e dei singoli individui e a collegare gli aiuti umanitari con l’azione per lo sviluppo e, se del caso, con la costruzione della pace”.

<sup>98</sup> Sul punto, cfr. G. D’AGNONE, *Il nuovo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale Europa globale: alcuni spunti di riflessione sul nuovo strumento di finanziamento dell’azione esterna UE*, in *Il Diritto dell’Unione europea – Osservatorio europeo*, ottobre 2021.

<sup>99</sup> EUROPEAN COMMISSION, *The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more*, 10 September 2019, disponibile al link [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/von-der-leyen-commission-union-strives-more-2019-09-10\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/von-der-leyen-commission-union-strives-more-2019-09-10_en). In dottrina, v. P. HAROCHE, *A ‘Geopolitical Commission’: Supranationalism Meets Global Power Competition*, in *Journal of Common Market Studies*, 2023, pp. 970-987.

<sup>100</sup> Le finalità del presente lavoro non hanno consentito di approfondire altri aspetti problematici emersi all’indomani degli attentati di Hamas di ottobre 2023 e concernenti, per l’appunto, i poteri spettanti alle istituzioni dell’Unione in materia di PESC. Basti qui sottolineare che la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, a partire dal 7 ottobre 2023, prevalentemente per mezzo di comunicati stampa ed annunci *social*, ha rilasciato molteplici dichiarazioni in cui ha espresso sostegno ad Israele, parlando talvolta a nome dell’Unione. Un simile attivismo, tuttavia, non sembra conforme al principio di equilibrio istituzionale *ex art. 13, par. 2, TUE*, dal momento che il potere di rappresentanza esterna nel settore della PESC, ai sensi degli artt. artt. 15, par. 6 e 27, par. 2, TUE, spetta al Presidente del Consiglio europeo e all’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Sul punto, v. le considerazioni di A. MIGNOLLI, *L’Unione europea e la crisi di Gaza*, cit., p. 268 ss.; M. GATTI, *La caotica reazione dell’Unione europea alla crisi in Israele e Palestina*, cit.; P. VAN ELSUWEGE, *Who Speaks on Behalf of the European Union?*, cit.

Tale quadro rende necessario assicurare, come in effetti previsto dall'art. 210 TFUE, un efficace coordinamento tra le azioni dell'Unione e quelle degli Stati membri, al fine di individuare strategie comuni, evitando che le iniziative della Commissione siano apertamente osteggiate dalle autorità nazionali, come accaduto a seguito delle parole rilasciate dal commissario per il Vicinato Oliver Varhelyi, le quali lasciavano presagire l'intenzione della Commissione di bloccare gli aiuti alla Palestina. L'autorevolezza della "Commissione geopolitica" passa anche da qui.

**ABSTRACT:** Nel contesto del recente conflitto israelo-palestinese, l'Unione europea ha prospettato la possibilità di sospendere l'assistenza finanziaria alla Palestina per evitare il rischio di finanziare gruppi terroristici. Traendo ispirazione dai fatti recenti, il presente contributo esplora taluni profili critici della cooperazione europea allo sviluppo nel diritto dell'Unione europea. A tal fine, in riferimento all'eventuale decisione dell'Unione di sospendere gli aiuti alla Palestina, lo scritto ne indaga: le procedure di comitologia applicabili ai sensi del regolamento 2021/947; la compatibilità con gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo previsti dai Trattati; le eventuali implicazioni sui programmi nazionali di assistenza, dal momento che la competenza dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo è parallela a quella degli Stati membri.

**KEYWORDS:** Unione europea – assistenza finanziaria – cooperazione allo sviluppo – aiuti umanitari – Palestina – Israele.

#### THE FINANCIAL ASSISTANCE OF THE EUROPEAN UNION TO THIRD COUNTRIES IN CRISIS SITUATIONS: CRITICAL INSIGHTS FROM THE ISRAELI-PALESTINIAN CRISIS

**ABSTRACT:** In the context of the Israeli-Palestinian conflict, the European Union has announced the possibility to suspend financial assistance to Palestine in order to avoid the risk of financing terrorist groups. Drawing inspiration from recent events, the article aims to point out some critical profiles of development cooperation in European Union law. To this end, in relation to the possible Union's decision to suspend aid to Palestine, the paper investigates: the applicable comitology procedures in accordance with Regulation (EU) 2021/947; their compatibility with the development cooperation objectives laid down in the Treaties; the possible implications on national bilateral assistance programs considering that the Union competence in the field of development cooperation is parallel to that of Member States.

**KEYWORDS:** European Union – financial assistance – development cooperation – humanitarian aid – Palestine – Israel.