CAMERA DEI DEPUTATI N. 2916

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BONELLI, CONTE, SCHLEIN, FRATOIANNI, BRAGA, RICCARDO RICCIARDI, ZANELLA

Divieto di importazione e di pubblicità di beni e servizi provenienti da insediamenti israeliani nel territorio palestinese occupato

Presentata il 4 maggio 2026

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge risponde alla necessità di assicurare la piena conformità dell'ordinamento nazionale agli obblighi derivanti dal diritto internazionale in relazione alla situazione nel territorio palestinese occupato. La sua adozione appare tanto più urgente alla luce del grave inasprimento della violenza che, negli ultimi due anni, ha investito non solo lo Stato di Israele e la Striscia di Gaza, ma anche la Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est.

In queste aree prosegue da oltre mezzo secolo una politica di insediamenti illegali di popolazione israeliana all'interno di un territorio destinato all'esercizio del diritto all'autodeterminazione da parte del popolo palestinese. Si tratta di una politica non soltanto tollerata, ma direttamente incoraggiata, pianificata e attuata dal governo israeliano, che in Cisgiordania e a Gerusalemme Est opera in qualità di potenza occupante. Tale politica contrasta in modo evidente con le norme di diritto internazionale universalmente riconosciute.

Nonostante ciò, l'attuale quadro normativo nazionale consente ancora a cittadini e imprese italiane di intrattenere rapporti commerciali con gli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato, permettendo così non solo di contribuire al mantenimento di una situazione di illegalità, ma anche di esporsi a potenziali accuse di complicità.

Per prevenire tali rischi e contribuire, mediante mezzi rigorosamente pacifici, al ripristino della legalità internazionale, si rende dunque indispensabile introdurre restrizioni alla possibilità di commercializzare in Italia beni e servizi provenienti

dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato.

In relazione al quadro giuridico di diritto internazionale di riferimento, la Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, ratificata ai sensi della legge 27 ottobre 1951, n. 1739, anche nota come « Quarta Convenzione di Ginevra », del 1949, ha introdotto un *corpus* specifico di norme di diritto internazionale umanitario applicabili alle situazioni di occupazione militare. La logica sottesa a tali norme è la tutela dello *status quo ante*, vale a dire delle condizioni esistenti nel territorio occupato prima dell'inizio dell'occupazione, così da preservarne l'integrità in vista del ritorno del legittimo soggetto sovrano o del pieno esercizio del diritto all'autodeterminazione da parte della popolazione interessata.

Tra le disposizioni che meglio incarnano tale *ratio* figura il divieto di insediamento in territorio occupato. L'articolo 49, paragrafo 6, della Quarta Convenzione vieta infatti alla potenza occupante di deportare o trasferire parte della propria popolazione civile nel territorio che occupa. In assenza di questo divieto, una potenza occupante potrebbe alterare deliberatamente la composizione demografica dell'area sotto il proprio controllo, mantenendone l'occupazione fino a raggiungere una presenza civile tale da rivendicare un interesse alla permanenza definitiva. La norma, pertanto, rappresenta una garanzia contro tentativi di annessione.

Il divieto di insediamento nel territorio occupato riveste una tale centralità nel sistema giuridico dell'occupazione militare che la sua violazione configura non soltanto una grave infrazione del diritto internazionale umanitario, ma anche un crimine di guerra. Ciò è sancito dall'articolo 85 del I protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977, ratificato ai sensi della legge 11 dicembre 1985, n. 762.

La Corte internazionale di giustizia (CIG) ha avuto occasione di pronunciarsi in due diverse circostanze sullo *status* giuridico degli insediamenti israeliani nel territorio palestinese occupato. La prima volta, in un parere consultivo del 9 luglio 2004 in merito alla costruzione di un muro da parte dello Stato di Israele all'interno del territorio occupato; in tale atto la Corte ha affermato che gli insediamenti israeliani erano stati istituiti in violazione delle norme del diritto internazionale.

Venti anni dopo, in un nuovo parere consultivo del 19 luglio 2024, la CIG ha concluso che la presenza continuata dello Stato di Israele nel territorio occupato è illegale, in quanto contraria al divieto di acquisizione di territorio con la forza e al diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione.

Di conseguenza, la Corte ha affermato che lo Stato di Israele è tenuto a porre fine alla propria presenza in tale territorio nel più breve tempo possibile, a cessare ogni attività di insediamento e a procedere all'evacuazione dei coloni. La suddetta Corte ha, inoltre, rilevato che le violazioni commesse da Israele generano conseguenze giuridiche anche per gli Stati terzi. In particolare, tutti gli Stati della comunità internazionale hanno l'obbligo di astenersi dall'intrattenere relazioni economiche o commerciali con lo Stato di Israele riguardanti il territorio palestinese occupato o parti di questo che possano contribuire al consolidamento della presenza illegale di Israele nel territorio medesimo.

Benché si tratti di pareri consultivi, i pareri della CIG forniscono una determinazione autorevole del diritto internazionale applicabile in una determinata situazione: pur non essendo di per sé giuridicamente vincolanti, questi si fondano su fonti normative che generano obblighi giuridici vincolanti per gli Stati. L'illegalità della presenza israeliana nel territorio occupato è stata, dunque, soltanto riconosciuta dalla CIG nel suo parere consultivo, ma questa sussiste indipendentemente dalle conclusioni della Corte.

In coerenza con il parere consultivo della CIG del luglio 2024, l'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il 18 settembre dello stesso anno, ha approvato a larga maggioranza la risoluzione A/ES-10/L.31/Rev.1 che individua le specifiche misure necessarie per il ripri-

stino della legalità internazionale. Tra queste, anche la sospensione immediata di tutte le nuove attività di insediamento e l'evacuazione dei coloni.

Nonostante il termine di dodici mesi fissato dall'Assemblea Generale per adempiere a quanto richiesto nella citata risoluzione, non si è registrata, ad oggi, alcuna intenzione da parte dello Stato di Israele di conformarsi a tali richieste, né un'azione adeguata da parte della comunità internazionale volta a garantirne il rispetto.

La prolungata occupazione ha determinato un sistematico e grave impatto sull'economia e sulla vita civile della popolazione palestinese. Per effetto dell'espansione degli insediamenti israeliani, lo Stato di Israele ha acquisito circa 2.000 chilometri quadrati di territorio e attualmente oltre 700.000 coloni risiedono in insediamenti che occupano il 42 per cento della Cisgiordania. Oltre il 60 per cento della Cisgiordania è sottoposto a controllo civile e militare israeliano (la cosiddetta « Area C » degli Accordi di Oslo) e tale controllo sistematico erode la capacità dei palestinesi di sfruttare le proprie risorse; a ciò si aggiunge un aumento della povertà in Cisgiordania che è passata dal 12 per cento al 28 per cento fra il 2023 e il 2025.

Dal punto di vista economico, l'economia palestinese sta subendo ingenti perdite a causa degli atti di vandalismo e della distruzione degli uliveti, settore che rappresenta circa il 14 per cento dell'intera economia palestinese. Lo Stato di Israele detiene, inoltre, il controllo totale sulle risorse idriche, con l'effetto che la disponibilità d'acqua per i palestinesi della Cisgiordania, 82,4 litri al giorno per persona, è significativamente inferiore al minimo raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità, che è di 100 litri, mentre i coloni israeliani consumano in media 247 litri al giorno. La mancanza di irrigazione si traduce in una riduzione stimata pari al 10 per cento del prodotto interno lordo palestinese e alla perdita di 110.000 posti di lavoro.

A causa della situazione devastante dell'occupazione locale, circa 6.500 donne palestinesi lavorano negli insediamenti in condizioni spesso precarie, con salari medi significativamente inferiori al salario minimo israeliano. Per quanto attiene alle conseguenze dell'occupazione sulla mobilità e sul commercio, il controllo israeliano su tutte le frontiere e le rotte commerciali in entrata e in uscita dal territorio occupato, oltre a ostacolare la mobilità, rendendo inaccessibile circa il 30 per cento del territorio ai palestinesi, impedisce alle aziende palestinesi di intrattenere relazioni commerciali indipendenti, paralizzando la crescita economica e l'esportazione.

Nonostante gli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione europea – come quelli sanciti nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande sezione, n. C-363/18, del 12 novembre 2019, che prevede che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele devono recare non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento israeliano all'interno del suddetto territorio, l'indicazione di tale provenienza, di fatto vietando l'etichettatura « *Made in Israel* » per le merci prodotte negli insediamenti israeliani – le attuali misure adottate a livello internazionale ed europeo si sono rivelate inefficaci.

L'Unione europea è il principale *partner* commerciale dello Stato di Israele (nel 2024, il volume totale dello scambio commerciale di beni ha raggiunto 42,6 miliardi di euro): l'accordo euromediterraneo che istituisce un'Associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, ratificato ai sensi della legge 3 febbraio 1997, n. 31 (Accordo di associazione UE-Israele), che prevede un trattamento commerciale preferenziale per i prodotti israeliani in ingresso nel mercato europeo, si fonda sul rispetto dei diritti umani; tuttavia tale principio fondamentale risulta sistematicamente violato dalle politiche e dalle prassi di Israele nel territorio palestinese occupato.

Le politiche di differenziazione territoriale e di etichettatura dei prodotti provenienti dagli insediamenti, adottate dall'UE e dai singoli Stati, sono attuate in modo

incoerente e risultano ampiamente disapplicate tramite l'elusione sistematica da parte dei produttori israeliani dei controlli, mescolando prodotti degli insediamenti con prodotti realizzati entro i confini riconosciuti dello Stato di Israele, rendendo inefficace la verifica doganale. Alla luce dei pareri consultivi della CIG, le attuali politiche di semplice etichettatura risultano manifestamente insufficienti rispetto all'obbligo, gravante su tutti gli Stati parti, di astenersi da qualsiasi forma di commercio che contribuisca a consolidare la presenza israeliana illegale nel territorio occupato. Tale conclusione è stata confermata anche dagli insigni giuristi Gleider Hernández e Ramses A. Wessel che, in un parere commissionato da membri del Parlamento europeo e pubblicato nel luglio 2025, hanno rilevato come le politiche dell'UE – incentrate sulla differenziazione e sulla corretta etichettatura dei prodotti – non consentano una piena ed efficace attuazione del parere della CIG. Secondo gli autori, il rispetto integrale degli obblighi internazionali impone l'adozione di ulteriori restrizioni, compreso un divieto totale di relazioni economiche con entità aventi sede negli insediamenti israeliani nel territorio palestinese occupato.

Per rispondere alle molteplici criticità e violazioni del quadro giuridico di riferimento sin qui illustrate, in linea con le richieste della società civile, espresse dalla recente campagna di mobilitazione « Stop al commercio con gli insediamenti illegali », si vuole proporre una misura in grado di permettere al nostro Paese di adempiere agli obblighi internazionali con l'adozione e l'attuazione di un esplicito divieto di commercio con gli insediamenti israeliani.

La presente proposta di legge intende superare l'inefficacia delle attuali misure agendo su due fronti: l'introduzione di un divieto esplicito all'importazione di merci e la fornitura di servizi da e verso gli insediamenti israeliani illegali; il trasferimento dell'onere di provare la non origine dei beni importati dagli insediamenti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli agli importatori e agli esportatori mediante la richiesta di presentare specifica documentazione, secondo criteri da stabilire con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

La proposta di legge rinvia al citato decreto l'individuazione delle misure necessarie a garantire la piena applicazione del divieto e a prevenirne l'elusione. Per quanto riguarda l'importazione di beni, ciò comprende anche la definizione delle modalità, con l'inversione dell'onere della prova, trasferendolo dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli agli importatori italiani e, indirettamente, agli esportatori israeliani. La presente proposta di legge lascia impregiudicata l'importazione di beni e servizi provenienti dal territorio dello Stato di Israele e di beni provenienti da località nel territorio occupato che non siano insediamenti israeliani, compresi i beni per cui sia stato rilasciato un certificato di origine da parte dell'Autorità Palestinese in conformità all'accordo euromediterraneo interinale di associazione relativo agli scambi e alla cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra, di cui alla decisione 97/430/CE del Consiglio, del 2 giugno 1997.

Questa misura rappresenta un atto dovuto di rispetto del diritto internazionale e un passo fondamentale per non rendersi complici del mantenimento di una situazione di illegalità e di gravi violazioni dei diritti umani e dell'economia palestinese. La proposta di legge interviene, infatti, in un settore, quello dell'unione doganale, di competenza esclusiva delle istituzioni dell'Unione europea, nell'ambito della politica commerciale comune. Ciò potrebbe sollevare interrogativi circa la compatibilità di un divieto commerciale di origine nazionale con i trattati dell'UE, che definiscono le rispettive competenze dell'Unione e degli Stati membri. Tali dubbi sono tuttavia stati già affrontati e risolti positivamente dalle stesse istituzioni europee. Il 7 luglio 2025, il Servizio europeo per l'azione esterna avrebbe trasmesso agli Stati membri un documento riservato contenente possibili misure in risposta alla violazione da parte

dello Stato di Israele dell'articolo 2 del citato Accordo di associazione UE-Israele. Nel documento, l'UE ha riconosciuto per la prima volta la possibilità – e la liceità – di adottare a livello nazionale un divieto agli scambi con gli insediamenti, a condizione che tale misura sia motivata con riferimento all'articolo 24, paragrafo 2, lettera *a)*, del regolamento (UE) 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, per motivi di « morale pubblica, ordine pubblico o sicurezza pubblica ». Per quanto riguarda proposte di legge analoghe alla presente, già cinque Stati membri dell'UE hanno adottato o sono in procinto di adottare una norma nazionale che vieti il commercio con gli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato.

È il caso della Slovenia, primo Stato membro dell'UE a introdurre un divieto di importazioni provenienti dagli insediamenti israeliani. Il divieto è stato introdotto tramite decreto governativo e la misura è stata notificata alla Commissione europea. Nella sua risposta del 25 settembre, la Commissione non ha messo in discussione la legittimità della misura, limitandosi a richiamare i requisiti di proporzionalità, adeguatezza e necessità di un simile divieto e il suo riferimento a un « interesse essenziale di politica pubblica ». Anche il governo spagnolo ha emanato di recente un decreto che vieta gli scambi commerciali con gli insediamenti israeliani.

L'Irlanda ha recentemente approvato una legge per vietare il commercio di beni provenienti dal territorio palestinese occupato. Anche il Ministro degli esteri del Belgio ha annunciato una serie di misure volte a esercitare pressione sullo Stato di Israele affinché ponga fine alla guerra a Gaza e all'espansione degli insediamenti. Tra queste, un divieto nazionale all'importazione di beni provenienti dagli insediamenti e una revisione della politica di appalti pubblici riguardante le società israeliane. Infine, anche il Ministro degli esteri del Belgio ha confermato l'intenzione del suo governo di procedere con un divieto nazionale sul commercio con gli insediamenti.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge, in conformità al diritto internazionale, reca disposizioni volte a impedire l'importazione di beni e la fornitura di servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato, al fine di non favorire il consolidamento della presenza illegale israeliana nel suddetto territorio.

2. Le disposizioni della presente legge si interpretano e si applicano conformemente al diritto dell'Unione europea, con particolare riguardo alla politica commerciale comune.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si applicano le seguenti definizioni:

a) « insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato »: qualsiasi città, villaggio, zona industriale o località situati nel territorio palestinese occupato dallo Stato di Israele dal giugno 1967, compresa Gerusalemme Est;

b) « beni provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato »: i beni prodotti, interamente o parzialmente, negli insediamenti israeliani situati nel territorio di cui alla lettera *a)*, ovvero i beni che abbiano subito la loro ultima trasformazione o lavorazione sostanziale economicamente giustificata in tale territorio;

c) « servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato »: i servizi derivanti da un'attività svolta, in tutto o in parte, negli insediamenti israeliani situati nel territorio di cui alla lettera *a)*.

Art. 3.

(Divieto di importazione nel territorio nazionale di beni e di servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato)

1. Sono vietate l'importazione nel territorio nazionale di beni e la fornitura nel medesimo territorio di servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato.

2. Con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, sentita l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, con particolare riguardo alla determinazione delle specifiche modalità di verifica dell'obbligo di attestazione di origine dei beni importati dallo Stato di Israele ai sensi di quanto previsto dall'articolo 24, paragrafo 2, lettera *a)*, del regolamento (UE) 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015.

3. Nel rispetto di quanto previsto dal diritto dell'Unione europea in materia di regime comune applicabile alle importazioni, ai fini del corretto svolgimento delle operazioni doganali, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli verifica il rispetto del divieto di cui al comma 1, anche mediante lo svolgimento di attività di monitoraggio del mercato volte a identificare potenziali violazioni del suddetto divieto.

4. Ai fini del corretto svolgimento delle operazioni doganali, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli redige e aggiorna un elenco dei codici postali corrispondenti agli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato, tenendo conto della lista di località non ammissibili al trattamento preferenziale adottata dalla Commissione europea, di cui all'avviso agli importatori-importazioni da Israele nell'Unione europea pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea n. C 232 del 3 agosto 2012, nell'ambito dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'Associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele,

dall'altra, ratificato ai sensi della legge 3 febbraio 1997, n. 31.

5. Qualora, all'esito della verifica eseguita in base ai criteri stabiliti con il decreto di cui al comma 2 e tenendo conto della valutazione effettuata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sussista il sospetto che i beni o i servizi provengano dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato, la citata Agenzia dispone il blocco cautelare delle importazioni fino alla verifica dell'origine. Nel caso in cui sia confermata la provenienza dai suddetti insediamenti, i beni sono soggetti a sequestro amministrativo. La mancata dimostrazione dell'origine conforme dei beni importati comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 5, commi 1, 2 e 3.

Art. 4.

(Divieto di pubblicità di beni e di servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato)

1. La pubblicità del commercio di beni e di servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato è pubblicità ingannevole ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, e la sua diffusione è punita con la sanzione di cui all'articolo 5, comma 4, della presente legge.

Art. 5.

(Sanzioni)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria, nella misura determinata ai sensi del comma 3 del presente articolo, chiunque in violazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, importi beni o servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato.

2. La sanzione di cui al comma 1 è irrogata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

3. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli determina la misura della sanzione di cui

al comma 1 in misura compresa tra il 20 e il 70 per cento del valore totale del bene o del servizio importato. La misura è raddoppiata in caso di reiterazione. Si applica in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della confisca, anche per valore equivalente, dei beni e dei servizi illecitamente importati.

4. Salvo che il fatto costituisca reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.500 a euro 25.000 chiunque, in violazione di quanto previsto dall'articolo 4, pubblicizzi la commercializzazione di beni e di servizi provenienti dagli insediamenti israeliani situati nel territorio palestinese occupato.

Art. 6.

(Relazione al Parlamento)

1. A decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, il Governo presenta alle Camere, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione della presente legge.

Art. 7.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti vi provvedono con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0194890