

# Introduzione

## 1. Le domande di ricerca

La questione israelo-palestinese, sebbene risalga agli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale, è giunta di fronte davanti alla Corte penale internazionale solo nel 2015, a seguito del deposito di una dichiarazione di accettazione della giurisdizione e dell'adesione allo Statuto di Roma da parte delle autorità palestinesi.

Ciò ha introdotto nel sistema della Corte un complesso dibattito sulla natura della giurisdizione penale internazionale, dovuto anche al fatto che lo status della Palestina secondo il diritto internazionale e l'estensione del territorio palestinese sono incerti.

Dato che la Corte penale internazionale dovrà indagare non solo su atti di violenza specifici, ma anche su presunti crimini a lungo termine, strutturali e politici, la Palestina presenta alla Corte una sfida senza precedenti.

In questo contesto, questa tesi mira ad approfondire principalmente le questioni giuridiche che la Corte ha dovuto superare per esercitare la giurisdizione nella situazione relativa alla Palestina.

Si cercherà di comprendere se siano integrati i criteri di giurisdizione previsti dallo Statuto, con particolare riferimento alla giurisdizione *ratione loci*. L'analisi sarà condotta con riferimento alla decisione recentemente adottata in materia dalla Camera preliminare.

La domanda di ricerca può essere formulata come segue: la Corte penale internazionale ha giurisdizione sui Territori palestinesi occupati per i crimini ivi commessi? Questa domanda è molto ampia e può essere scomposta in più domande secondarie.

1. Come si segnalano alla Corte i crimini che si sospetta vengano perpetrati in un certo territorio?
2. La Palestina può essere considerata uno Stato ai sensi dello Statuto di Roma?
3. Quali territori compongono «*West Bank, including East Jerusalem, and Gaza*» – che sono i luoghi indicati dalla Camera preliminare nel *ruling* del febbraio 2021 – ai fini dell'applicazione dell'Articolo 12(2)(a) dello Statuto di Roma?
4. Gli Accordi di Oslo costituiscono un ostacolo per l'esercizio della giurisdizione da parte della Corte penale internazionale?

## 2. Il metodo della ricerca

Per dare risposta a questi interrogativi, nella redazione della tesi saranno analizzati una serie di strumenti, essenziali per conoscere la situazione relativa alla Palestina da più punti di vista.

L'indagine sarà condotta applicando la metodologia tipica del diritto penale internazionale: viene data prevalenza allo Statuto di Roma e all'interpretazione che di questo è stata elaborata nel tempo. Essendo lo Statuto di Roma un trattato, a questo si applicano le norme degli Articoli 31-33 della Convenzione di

Vienna sul diritto dei trattati.

L'Articolo 21 dello Statuto di Roma fornisce infatti il quadro normativo che la Corte penale internazionale deve applicare e che, pertanto, sarà preso in considerazione anche in quest'opera: tra le norme rilevanti emergono da un lato gli Elementi dei Crimini<sup>1</sup> e le Regole di Procedura e di Prova<sup>2</sup>, dall'altro i trattati applicabili ed i principi e le regole di diritto internazionale, ivi compresi i principi consolidati del diritto internazionale dei conflitti armati.

Oltre all'analisi dello Statuto, questa tesi si basa su un attento studio della prassi degli Stati e della giurisprudenza della Corte. Laddove rilevanti, saranno considerati anche la giurisprudenza degli altri tribunali penali internazionali, la dottrina in materia, nonché i lavori preparatori per la redazione dello Statuto di Roma. Verranno pertanto esaminati le risoluzioni, i pareri e le dichiarazioni degli organi delle Nazioni Unite, i documenti adottati dalla Corte, e altri documenti dei tribunali internazionali, come il parere della Corte internazionale di giustizia sulla costruzione del muro tra Israele e Territori palestinesi occupati (2004).

C'è un amplissimo dibattito riguardo alla giurisprudenza e allo Statuto della Corte, così come riguardo all'aspetto storico, politico e sociale della questione israelo-palestinese. La letteratura accademica che indaga la situazione in Palestina in relazione al ruolo della Corte penale internazionale è, tuttavia, limitata.

Si possono identificare due gruppi di opere: uno comprende tutte quelle scritte prima della dichiarazione *ad hoc* del 2015, e l'altro quelle successive al 2015.

Il primo gruppo è dominato principalmente dalla letteratura riguardante la dichiarazione *ad hoc* del 2009 della Palestina e la successiva decisione del Procuratore sulla dichiarazione, nel 2012. La dichiarazione del 2009 diede luogo ad un'ampia discussione giuridica sulla portata e l'applicazione delle dichiarazioni *ad hoc* in generale e della dichiarazione *ad hoc* palestinese in particolare<sup>3</sup>.

Lo status giuridico della Palestina, la sua statualità e la sua capacità di compiere atti giuridici di rilevanza internazionale apparivano centrali nella discussione. Esiste, inoltre, una letteratura che mette in dubbio l'essenzialità di

---

<sup>1</sup> ICC, *Elements of Crimes*, 2013 ICC-ASP/1/3, parte II.B, reperibile online su <<https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/ElementsOfCrimesEng.pdf>> (ultimo accesso 19 maggio 2021). Di seguito 'Elementi dei Crimini'.

Nella scrittura di quest'opera si è scelto, per esigenze di coerenza, di citare i documenti in lingua inglese, dato che questa è spesso l'unica lingua ufficiale di redazione.

<sup>2</sup> ICC, *Rules of Procedure and Evidence*, 2019, ICC-ASP/1/3 e Corr.1, parte II.A, reperibile online su <<https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RulesProcedureEvidenceEng.pdf>> (ultimo accesso 19 maggio 2021). Di seguito 'Regole di Procedura e di Prova'.

<sup>3</sup> ad es. R. ASH, *Is Palestine a 'state'? A response to Professor John Quigley's article 'The Palestine declaration to the International Criminal Court: The statehood issue'*, Rutgers Law Records, vol. 36, 2009, pp. 186-201; V. AZAROVA, *Tell it to the judge: Palestine's UN bid and the International Criminal Court*, in M. QAFISHEH (a cura di), *Palestine membership in the United Nations: Legal and practical implications*, Cambridge Scholars Publishing, New Castle, 2013, pp. 252-267.

decidere sulla personalità giuridica internazionale o sulla statualità della Palestina e che si basa invece su un approccio 'funzionale'<sup>4</sup>.

Il secondo dibattito si è iniziato a formare a seguito del deposito della seconda dichiarazione *ad hoc*, nel 2015, e dell'adesione della Palestina allo Statuto di Roma. Questo gruppo di opere concerne la discussione riguardante l'ambito della giurisdizione della Corte penale internazionale sulla Palestina e le conseguenti questioni relative alla complementarità e all'impatto dell'intervento della Corte nella situazione. La questione è però molto recente, e proprio a causa di questa novità, vi è poca letteratura che si occupa specificamente della questione della giurisdizione della Corte in Palestina. A questo gruppo appartengono alcuni autori, i quali sostengono che siano stati commessi i crimini di cui all'Articolo 5 dello Statuto (crimini di guerra e contro l'umanità)<sup>5</sup>. Altri autori, strenui oppositori della Corte penale internazionale, ritengono che, intervenendo, la Corte influirebbe negativamente sui negoziati di pace<sup>6</sup>.

### **3. Il piano dell'indagine**

Alla luce del contesto normativo e dottrinale descritto in precedenza, l'itinerario espositivo prescelto in questa tesi si compone di tre capitoli. Il primo tratteggia l'avvio dell'indagine tramite l'istituto dei *referral*, e lo svolgimento della valutazione preliminare in seno alla Corte; il secondo affronta il tema della statualità palestinese; il terzo e ultimo capitolo, tramite l'analisi della richiesta del Procuratore e della decisione della Camera preliminare, si occupa della determinazione del territorio palestinese e degli Accordi di Oslo.

Nel dettaglio, il primo capitolo si concentra su quegli istituti e meccanismi che assumono rilevanza nella trattazione del conflitto israelo-palestinese allo stato attuale, cioè i *referral* – ad opera di uno Stato parte<sup>7</sup> e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>8</sup> – e l'avvio *proprio motu* dell'indagine da parte del Procuratore<sup>9</sup>. Viene preso in considerazione anche il meccanismo di *deferral* della situazione, su decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>10</sup>.

All'analisi dei meccanismi di attivazione segue l'approfondimento della procedura di valutazione preliminare («*preliminary examination*»), cioè la fase che precede l'apertura di un'indagine in senso proprio e che si svolge nel solo caso di avvio *proprio motu* da parte del Procuratore, secondo la procedura di cui all'Articolo 15 dello Statuto – come nel caso della situazione palestinese.

---

<sup>4</sup> ad es. A. PELLET, *The Palestinian Declaration and the jurisdiction of the International Criminal Court*, Journal of International Criminal Justice, vol. 8, 2010, p. 981; Y. SHANY, *In defence of functional interpretation of Article 12(3): A response to Yael Ronen*, Journal of International Criminal Justice, vol. 8, 2010, pp. 342-343.

<sup>5</sup> ad es. J. DUGARD, J. REYNOLDS, *Apartheid, international law, and the Occupied Palestinian Territory*, European Journal of International Law, vol. 24, 2013, pp. 867-913.

<sup>6</sup> P. WEGNER, *The International Criminal Court in ongoing intrastate conflicts: Navigating the peace-justice divide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

<sup>7</sup> Articolo 14 dello Statuto.

<sup>8</sup> Articolo 13(b) dello Statuto.

<sup>9</sup> Articolo 15 dello Statuto.

<sup>10</sup> Articolo 16 dello Statuto.

Il secondo capitolo tratta della statualità della Palestina in relazione alle dichiarazioni *ad hoc* sottoposte da questa alla Corte e dei problemi teorici che emergono al riguardo.

Dopo aver esposto la prima dichiarazione (risalente al 2009), il quadro giuridico in cui questa si colloca e la risposta del Procuratore nel 2012, ci si concentra sul problema che è stato sollevato dalla dottrina in relazione alla mancanza di legittimazione della Palestina per inviare una dichiarazione ai sensi dell'Articolo 12(3) dello Statuto. La questione su cui si riflette, tramite l'analisi di più Articoli dello Statuto, è se le determinazioni di statualità in caso di dichiarazione *ad hoc* e l'adesione allo Statuto siano la stessa cosa. Una questione dipendente attiene all'identificazione dell'organo che può decidere se una data entità sia o meno uno Stato in grado di depositare la dichiarazione.

Successivamente si concentra l'attenzione sul controverso tema della statualità della Palestina e della sua evoluzione nel tempo. Al fine di comprendere se sussistano i requisiti per affermare che la Palestina sia uno 'Stato', si analizzano più elementi: la dichiarazione di indipendenza del 1988, i criteri di statualità emergenti dalla Convenzione di Montevideo e la risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite n. 67/19 (2012), con la quale la Palestina ottenne l'ammissione alle Nazioni Unite come osservatore permanente.

Il terzo paragrafo inquadra la statualità nella cornice delle dichiarazioni *ad hoc* – in relazione sempre alla dichiarazione del 2009. Si prendono in considerazione le due principali posizioni della dottrina sulla definizione del termine 'Stato' nel sistema giuridico della Corte penale internazionale e vengono poi analizzati anche gli Accordi di Oslo per comprendere se la Palestina sia in grado di sottoporre legittimamente una dichiarazione *ad hoc* alla Corte.

L'ultimo paragrafo esamina invece gli sviluppi più recenti nel panorama internazionale e specificamente nella prassi dell'Assemblea degli Stati Parte della Corte penale internazionale: si analizzano infatti la dichiarazione *ad hoc* della Palestina e la sua adesione allo Statuto di Roma nel 2015, nonché il *referral* depositato nel 2018.

Il terzo capitolo è il più esteso e affronta una pluralità argomenti tra loro collegati.

Si esordisce con l'esposizione per sommi capi del contenuto della pronuncia della Camera preliminare pubblicata il 5 febbraio 2021. Nel secondo paragrafo la trattazione verte sulla giurisdizione della Corte penale internazionale<sup>11</sup>, declinata attraverso i quattro criteri classici di giurisdizione: materia, tempo, personalità attiva e territorialità, con particolare riguardo a quest'ultima.

Successivamente si analizza la richiesta che il Procuratore ha sottoposto alla Camera preliminare in base all'Articolo 19(3) dello Statuto. Come si vedrà, in questo documento il Procuratore espone il suo punto di vista sull'ampiezza della giurisdizione della Corte, e ritiene che la Palestina possa essere considerata uno 'Stato' ai sensi dell'Articolo 12(2)(a) dello Statuto ovvero, alternativamente, in base ai principi di diritto internazionale. Nella parte finale

---

<sup>11</sup> Articolo 12 dello Statuto.

del paragrafo si analizzano anche il merito della pronuncia della Corte penale internazionale e le critiche sollevate dal Presidente Kovács nella sua opinione dissenziente.

La giurisdizione territoriale è la protagonista del capitolo, e a questa è dedicato anche il paragrafo 4, che si prefigge di chiarire che cosa si intenda per «*West Bank, including East Jerusalem, and Gaza*» (termini utilizzati nella decisione della Corte). L'obiettivo è dunque tratteggiare i confini dei Territori palestinesi occupati – sia in base al diritto internazionale consuetudinario, sia in relazione al diritto dei trattati. Vengono infatti presi in considerazione anche gli Accordi di Oslo, ritenuti da alcuni un ostacolo all'esercizio della giurisdizione della Corte perché con essi la Palestina delegò parte della propria giurisdizione penale a Israele. Anche con riguardo a questi Accordi si prendono in considerazione la posizione del Procuratore e la risposta della Corte.

#### **4. Il contesto storico**

La questione della giurisdizione della Corte penale internazionale si inserisce nel contesto più ampio della questione israelo-palestinese, che non è possibile analizzare in questa sede nella sua interezza, ma di cui si ritiene necessario delineare quantomeno i momenti salienti.

La Palestina, intesa come regione geografica, comprende l'attuale Stato di Israele e i Territori palestinesi occupati e fino al 1914 costituiva una parte dell'Impero Ottomano<sup>12</sup>. In seguito al primo conflitto mondiale venne occupata dalle truppe britanniche. La Gran Bretagna promise, con la celebre Dichiarazione del Ministro degli Esteri Arthur Balfour, una «*national home for the Jewish people*»<sup>13</sup> e negli anni seguenti si impegnò ad assicurare anche l'indipendenza delle popolazioni arabe nella regione<sup>14</sup>.

Dal 1922 la Palestina divenne un territorio sottoposto al controllo della Società delle Nazioni come mandato di Classe A<sup>15</sup>. Una modifica successiva al mandato autorizzò la divisione del territorio palestinese in due aree, rendendo così possibile attuare quanto promesso con la dichiarazione Balfour: favorire l'insediamento in Palestina del popolo ebraico per creare la «*national home*»<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> United Nations: The Question of Palestine, *Origins and Evolution of the Palestine Problem: Part I (1917-1947)*, History of the Question of Palestine, par. 1.3 II, reperibile online su <<https://www.un.org/unispal/history2/origins-and-evolution-of-the-palestine-problem/part-i-1917-1947>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>13</sup> Dichiarazione Balfour, 2 novembre 1917, reperibile online su <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/text-of-the-balfour-declaration>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>14</sup> UN, *History of the Question of Palestine, Part I*, cit., par. 1.3 II.

<sup>15</sup> Articolo 22(4) Patto della Società delle Nazioni, adottato il 28 giugno 1919 come integrazione del Trattato di Versailles, reperibile online su <<https://legal-tools.org/doc/106a5f/pdf>> (ultimo accesso 19 maggio 2021). v. J. QUIGLEY, *The Class A Mandates*, in *The Statehood of Palestine: International Law in the Middle East Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 42-51; introduzione di I. PAPPÉ, *The Making of the Arab-Israeli Conflict 1947-51*, I.B. Tauris, London, 1992; T. SEGEV, *One Palestine, complete: Jews and Arabs under the British mandate*, Macmillan, 2000.

<sup>16</sup> B. MORRIS, *One State, Two States: Resolving the Israel/Palestine Conflict*, Yale University Press, New Haven, 2009, pp. 28 ss. v. anche League of Nations, Mandate for Palestine, Articoli 2 e 6, reperibile online su <[https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/palmanda.asp#art25](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp#art25)> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

Al termine della seconda guerra mondiale, il mandato venne affidato alle Nazioni Unite che, con la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 181(II) del 1947<sup>17</sup>, adottarono un Piano di Partizione<sup>18</sup>. Il piano divideva la Palestina in otto aree: tre assegnate agli ebrei, tre agli arabi, Jaffa come enclave arabo in territorio ebraico e Gerusalemme, concepita come *corpus separatum*, amministrata direttamente dalle Nazioni Unite.

Il Piano non venne mai applicato poiché già nel novembre del 1947, proprio in seguito all'adozione della risoluzione n. 181, scoppiò prima la guerra civile nella Palestina mandataria<sup>19</sup> e poi, a causa dell'invasione di Egitto, Transgiordania e Siria, la prima guerra arabo-israeliana<sup>20</sup>.

Durante il conflitto venne attuato il Piano Dalet, che consisteva nell'espulsione da parte di Israele di gran parte dei palestinesi che vivevano nel territorio del nuovo Stato di Israele<sup>21</sup>, dichiarato indipendente il 14 maggio 1948<sup>22</sup>, poche ore prima della fine del mandato britannico in Palestina<sup>23</sup>. L'intento di espellere quanti più palestinesi possibile<sup>24</sup> è in verità contestato da parte della storiografia, tra cui Gelber, che sostiene che il Piano Dalet fosse un'operazione difensiva<sup>25</sup>.

Al termine del conflitto venne inoltre emanata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite la risoluzione n. 194(III), che assicurava una compensazione a coloro che avessero deciso di non ritornare nei luoghi da cui erano stati espulsi<sup>26</sup>.

La guerra si concluse con quattro armistizi tra Israele e gli Stati Arabi di Egitto, Giordania, Libano e Siria<sup>27</sup>. Questi accordi divisero nuovamente il territorio in aree: alcune allocate a Israele, altre alla Giordania (il c.d. *West Bank*

---

<sup>17</sup> UN Doc. A/RES/181(II).

<sup>18</sup> United Nations: The Question of Palestine, *Origins and Evolution of the Palestine Problem: Part II (1947-1977)*, History of the Question of Palestine par. 1.5.5, reperibile online su <<https://www.un.org/unispal/history2/origins-and-evolution-of-the-palestine-problem>> (ultimo accesso 19 maggio 2021). v. anche B. MORRIS, *1948: A History of the First Arab-Israeli War*, Yale University Press, 2008, pp. 37 ss.; C. HARTLEY, P. COSSALI, *Survey of Arab-Israeli Relations*, Europa Publications, 2004, pp. 52-53.

<sup>19</sup> I. PAPPÉ, *The Ethnic Cleansing of Palestine*, Oneworld, New York 2006, pp. 55 ss.

<sup>20</sup> D. TAL, *War in Palestine, 1948: Israeli and Arab Strategy and Diplomacy*, Routledge, 2004, p. 153.

<sup>21</sup> PAPPÉ, *The Ethnic Cleansing*, cit., pp. 86 ss.

<sup>22</sup> UN, *History of the Question of Palestine, Part II*, par. 1.6.4; M. BRENNER, S. FRISCH, *Zionism: A Brief History*, Markus Wiener Publishers, 2003, p. 184.

<sup>23</sup> UN Palestine Commission, Communication Received from United Kingdom Delegation Concerning Date of Termination of the Mandate, A/AC.21/UK/142, 12 maggio 1948, reperibile online su <<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/38D6FE31E6BEDBC485257089006EC7E5>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>24</sup> PAPPÉ, *The Ethnic Cleansing*, cit., p. xii. Con altri termini è rimarcato più volte nell'opera, specialmente in pp. 86-126.

<sup>25</sup> Y. GELBER, *Palestine 1948: War, Escape And The Emergence Of The Palestinian Refugee Problem*, Sussex Academic Press, 2006, p. 306.

<sup>26</sup> UN Doc. A/RES/194(III), par. 11.

<sup>27</sup> Y. DINSTEIN, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 16-17. v. anche UN Doc. S/1264/Corr.1; S/1296; S/1302/Rev.1; S/1353.

o Cisgiordania), e infine la zona di Gaza all'Egitto<sup>28</sup>. Questa divisione risultò essere molto più vantaggiosa del Piano di Partizione per Israele, poiché il territorio a quest'ultimo attribuito era molto più esteso del precedente<sup>29</sup>.

Nel 1967, al termine del secondo conflitto con i Paesi Arabi, chiamato per via della sua brevissima durata 'Guerra dei sei giorni'<sup>30</sup>, Israele ottenne il controllo della Cisgiordania e di Gerusalemme Est, di Gaza e del Sinai. Le Nazioni Unite giudicarono invalide sia l'occupazione che la conseguente applicazione della legge israeliana ai territori occupati<sup>31</sup>.

Già dalla risoluzione n. 242 del Consiglio di Sicurezza, che invitava Israele a osservare scrupolosamente l'applicazione delle Convenzioni di Ginevra del 1948<sup>32</sup>, si iniziò ad affermare la posizione secondo cui i territori palestinesi sono occupati da Israele. Questa posizione è prevalente ancora oggi, ed è avallata dalla prassi degli Stati<sup>33</sup>. L'anno successivo l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riconobbe anche il diritto di autodeterminazione del popolo palestinese<sup>34</sup>.

Negli anni seguenti furono emanate una serie di risoluzioni con cui le Nazioni Unite condannarono l'operato di Israele e tennero in sempre maggiore considerazione l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP), movimento di liberazione nazionale formatosi nel 1964, fino a invitarla a partecipare come osservatore alle sessioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>35</sup>.

Nel 1978 vennero discussi tra i Presidenti di Egitto, Israele e Stati Uniti due accordi per concordare una ritirata di Israele dai territori occupati e per riconoscere – *rectius* riaffermare – il diritto di autodeterminazione del popolo palestinese. Questi accordi, chiamati Accordi di Camp David, non sortirono alcun effetto significativo per i palestinesi, ma consentirono a Egitto e Israele di firmare un trattato di pace che prevedeva anche la ritirata delle truppe israeliane dalla penisola del Sinai<sup>36</sup>.

Le pretese territoriali di Israele tuttavia non si fermarono, e nel 1980 la Knesset dichiarò Gerusalemme capitale di Israele<sup>37</sup>. Anche questo tentativo di imporre la legge e la giurisdizione su Gerusalemme, così come le azioni

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> v. A. SELLA, *Custodians and Redeemers: Israeli Leaders' Perceptions of Peace, 1967-79*, Middle Eastern Studies, vol. 22, issue 2, 1986, pp. 236-251; E. BEN-DROR, *Ralph Bunche and the Arab-Israeli conflict: mediation and the UN, 1947-1949*, Routledge, 2015, pp. 242-259.

<sup>30</sup> DINSTEIN, *The International Law*, cit., p. 17; v. anche B. MORRIS, *Righteous victims: a history of the Zionist-Arab conflict, 1881-1998*, Vintage Books, 2011, pp. 302 ss.

<sup>31</sup> UN Doc. A/RES/2253(ES-V); S/RES/242.

<sup>32</sup> UN Doc. S/RES/242, par. 4.

<sup>33</sup> *ex multis* UN Doc. S/RES/298; S/RES/338; A/RES/3092(XXVIII).

<sup>34</sup> UN Doc. A/RES/2535(XXIV), sez. B par. 1; A/RES/2672(XXV), sez. C par. 1.

<sup>35</sup> Un Doc. A/RES/3237(XXIX).

<sup>36</sup> G. WATSON, *The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 36 ss.

<sup>37</sup> Basic Law: Jerusalem Capital of Israel, 30 luglio 1980, reperibile online (testo inglese) su <[https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm)> (ultimo accesso 19 maggio 2021). v. anche Y. DINSTEIN, *The International Law*, cit., pp. 22-23; A. NAOR, *Menachem Begin and "Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel"*, Israel Studies, vol. 21, issue 3, 2016, pp. 36-48.

successive in tal senso, vennero qualificati come una violazione del diritto internazionale<sup>38</sup>.

Alla fine degli anni '80 la Giordania rinunciò alle sue pretese sul territorio che aveva occupato fino alla guerra del 1967<sup>39</sup> e riconobbe il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione e alla creazione di uno Stato indipendente<sup>40</sup>. L'Egitto, invece, non ha mai avuto delle pretese sulla striscia di Gaza, che anzi sin dal 1962 è stata considerata parte della Palestina<sup>41</sup>.

Una data molto importante è il 15 novembre 1988, giorno in cui venne proclamata l'indipendenza dello Stato di Palestina, con capitale Gerusalemme. L'indipendenza venne riconosciuta anche dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la risoluzione n. 43/177<sup>42</sup>. Il territorio delineato in questa risoluzione è indicato come «*territory occupied since 1967*»<sup>43</sup>: questa espressione evidentemente riafferma la posizione secondo cui il territorio palestinese è sotto occupazione.

Dopo il riconoscimento della Palestina da parte di molti Stati<sup>44</sup>, si riaprirono i negoziati di pace con Israele. La prima conferenza si tenne a Madrid, e servì come primo momento di contatto tra le parti avversarie. In seguito a questa conferenza, vennero stipulati una serie di accordi, ricordati col nome di 'processo di pace di Oslo' o 'Accordi di Oslo'<sup>45</sup>.

Questi accordi cercarono di risolvere i punti più controversi concernenti la situazione nel territorio palestinese, e consistettero in mutue concessioni, prevalentemente inerenti la demilitarizzazione del territorio e la giurisdizione esercitabile dalle due parti sui luoghi contesi<sup>46</sup>.

Uno dei punti più importanti degli Accordi di Oslo era il ritiro delle forze israeliane dalla Cisgiordania, entro il 4 maggio 1999 – data in cui sarebbe stato

---

<sup>38</sup> ad es. UN Doc. A/RES/63/30, par. 1; S/RES/478, par. 5(b); A/RES/35/169, Part E.

<sup>39</sup> Il territorio denominato Cisgiordania o West Bank.

<sup>40</sup> DINSTEIN, *The International Law*, cit., p. 19.

<sup>41</sup> J. QUIGLEY, *The Palestine Declaration to the International Criminal Court: The Statehood Issue* in MELONI-TOGNONI, *Is There a Court for Gaza?*, cit., p. 434.

<sup>42</sup> UN Doc. A/RES/43/177.

<sup>43</sup> *Ivi*, par. 2.

<sup>44</sup> United Nations: The Question of Palestine, *Origins and Evolution of the Palestine Problem: Part IV (1984-1988)*, History of the Question of Palestine par. IV(7), reperibile online su <<https://www.un.org/unispal/history2/origins-and-evolution-of-the-palestine-problem/part-iv-1984-1988>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>45</sup> DINSTEIN, *The International Law*, cit., p. 20.

<sup>46</sup> v. *infra*, Cap. III par. 4.

firmato l'accordo finale sullo status dei territori contesi<sup>47</sup>. Questo ritiro non è mai avvenuto del tutto<sup>48</sup>, nemmeno a seguito di più sollecitazioni<sup>49</sup>.

I tentativi di risolvere la questione procedettero anche nel nuovo millennio. Nel luglio del 2000 si tenne il Summit di Camp David, in cui il Presidente degli Stati Uniti Bill Clinton propose che i confini della Palestina dovessero coincidere con la c.d. Linea Verde – cioè i territori stabiliti prima della guerra dei sei giorni. Tale summit fu un fallimento, così come il successivo, tenutosi nel 2003 sotto l'egida di quattro mediatori (Stati Uniti, Unione Europea, Russia e Nazioni Unite) e chiamato per l'appunto '*Quartet Road Map*'<sup>50</sup>. Tale incontro aveva come obiettivo porre fine all'occupazione che iniziò nel 1967<sup>51</sup>, completare il ritiro delle truppe israeliane dalla Cisgiordania e da Gaza e impedire l'espansione degli insediamenti di Israele.

Nel 2002 Israele iniziò inoltre ad erigere un muro per dividere le zone arabe dagli insediamenti ebraici in Cisgiordania. Questo muro devia dalla Linea Verde e si addentra nel territorio cisgiordano. La porzione di superficie compresa tra la Linea Verde e il muro è strettamente controllata e sia ingressi che uscite sono permessi solo sulla base di un'autorizzazione rilasciata da Israele<sup>52</sup>.

Il 9 luglio 2004 la Corte internazionale di giustizia, adita in funzione consultiva dall'Assemblea Generale, emanò il celebre parere in cui statui che:

---

<sup>47</sup> WATSON, *The Oslo Accords*, cit., p. 111 ss.; United Nations: *The Question of Palestine, Origins and Evolution of the Palestine Problem: Part V (1989-2000)*, History of the Question of Palestine par. III(F), reperibile online su <<https://www.un.org/unispal/history2/origins-and-evolution-of-the-palestine-problem/part-v-1989-2000>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>48</sup> WATSON, *The Oslo Accords*, cit., p. 47.

<sup>49</sup> Le più importanti furono: il Protocollo di Hebron (link: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS\\_970117\\_Protocol%20Concerning%20the%20Redeployment%20in%20Hebron.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20PS_970117_Protocol%20Concerning%20the%20Redeployment%20in%20Hebron.pdf)>); il Memorandum di Wye River (link: <<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/The%20Wye%20River%20Memorandum.aspx>>); il Memorandum di Sharm el-Sheikh (link: <<https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-195919/>>).

<sup>50</sup> Il Quartetto, composto da Unione Europea, Russia, Nazioni Unite e Stati Uniti, è stato istituito nel 2002 per facilitare i negoziati sul processo di pace in Medio Oriente ed è stato accolto con favore dalle Nazioni Unite con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1397 (2002). Il Quartetto, nel promuovere il processo di pace in Medio Oriente, è guidato da tre principi generali – non violenza, riconoscimento di Israele e accettazione di accordi precedenti. United Nations System: *The Quartet*, reperibile online su <<https://www.un.org/unispal/un-system/un-system-partners/the-quartet>> (ultimo accesso 19 maggio 2021); v. anche M. GILBERT, *Israel: a History*, Harper Perennial, 2008, pp. 626 ss.

<sup>51</sup> UN Doc. S/2003/529 Ann., Performance-based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict launched by the Quartet, 7 maggio 2003, reperibile online su <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/348/79/IMG/N0334879.pdf?OpenElement>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>52</sup> Unwilling or Unable. Israeli Restrictions on Access to and from Gaza for Human Rights Workers, Human Rights Watch, 2 aprile 2017, reperibile su <<https://www.hrw.org/report/2017/04/02/unwilling-or-unable/israeli-restrictions-access-and-gaza-human-rights-workers>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

[t]he construction of the wall being built by Israel, the occupying Power, in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, and its associated regime, are contrary to international law<sup>53</sup>.

In questa pronuncia si notano due elementi interessanti: il primo è come a distanza di decenni, la sensibilità non sia mutata e la Palestina venga sempre considerata un territorio occupato; il secondo è che la Corte internazionale di giustizia in maniera perentoria sancisce la contrarietà al diritto internazionale dell'iniziativa israeliana di costruire un muro di separazione.

Anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha più volte reiterato il suo convincimento secondo cui la costruzione della barriera sia contraria al diritto internazionale<sup>54</sup>.

Il Consiglio di Sicurezza ha anche richiamato la pronuncia della Corte internazionale di giustizia nella sua risoluzione n. 2334<sup>55</sup>.

Già in pendenza, ma anche dopo l'emanazione del parere della Corte, Israele iniziò a smantellare alcuni insediamenti nella striscia di Gaza<sup>56</sup>. Ciononostante, lo Stato occupante ha continuato a mantenere il controllo terrestre, marittimo e aereo sulla zona di Gaza, nonché sugli ingressi e le uscite di beni e persone<sup>57</sup>. Ancora oggi le Nazioni Unite continuano a ritenere che gli insediamenti siano in violazione del diritto internazionale<sup>58</sup>.

Nel 2006 Hamas<sup>59</sup> ottenne la maggioranza nel Consiglio nazionale palestinese, ma l'anno successivo venne formato un nuovo governo che non aveva nemmeno un membro del Movimento. Ciò creò una tensione tale che Hamas non riconobbe tale governo e continuò ad esercitare il controllo sulla striscia di Gaza<sup>60</sup>. La situazione comportò, tra le altre conseguenze, anche un inasprimento delle restrizioni imposte da Israele e la designazione del territorio come 'ostile'<sup>61</sup>.

La tensione a Gaza andò crescendo, e con essa le violenze perpetrate da entrambe le fazioni. Nel gennaio 2009 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite espresse la sua preoccupazione per la crisi umanitaria che stava

---

<sup>53</sup> ICJ, *Advisory opinion: Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory*, 9 luglio 2004, ICJ Reports 2004, p. 136, par. 163. Di seguito 'ICJ, Advisory opinion Wall 2004'.

<sup>54</sup> Le pronunce più recenti sono: UN Doc. A/RES/73/255; A/RES/73/99; A/RES/72/87.

<sup>55</sup> UN Doc. S/RES/2334.

<sup>56</sup> Ciò ebbe luogo segnatamente con il Disengagement Plan varato dal Governo di Ariel Sharon nel 2004 e attuato nel 2005. Il testo è reperibile online (testo inglese) su <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/text-of-the-gaza-disengagement-plan>> (ultimo accesso 19 maggio 2021). v. anche J. RYNHOLD, D. WAXMAN, *Ideological Change and Israel's Disengagement from Gaza*, *Political Science Quarterly*, vol. 123, issue 1, 2008, pp. 11-37.

<sup>57</sup> Israel's control of the airspace and the territorial waters of the Gaza Strip, Btselem, 1 gennaio 2011, reperibile online su <[https://www.btselem.org/gaza\\_strip/control\\_on\\_air\\_space\\_and\\_territorial\\_waters](https://www.btselem.org/gaza_strip/control_on_air_space_and_territorial_waters)> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>58</sup> v. UN Doc. A/RES/66/17; S/RES/2334; CERD/C/ISR/CO/17-19, par. 4, reperibile online su <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ISR/INT\\_CERD\\_COC\\_ISR\\_40809\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ISR/INT_CERD_COC_ISR_40809_E.pdf)> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>59</sup> Hamas è l'acronimo di *Harakat al-Muqawama al-Islamiyya*, cioè 'Movimento per la resistenza islamica'.

<sup>60</sup> GILBERT, *Israel*, cit., pp. 638 ss.

<sup>61</sup> DINSTEIN, *The International Law*, cit., p. 299.

avvenendo a Gaza<sup>62</sup>.

Sempre a cavallo tra 2008 e 2009 si svolse la c.d. Operazione *Piombo Fuso*, con cui Israele intese colpire l'amministrazione di Hamas al fine di migliorare la sicurezza intorno alla Striscia di Gaza<sup>63</sup>. La conseguenza di questa operazione fu il deposito alla Corte penale internazionale del primo *referral* della Palestina.

Un'altra data storica è il 23 settembre 2011, giorno in cui il Presidente della Palestina Mahmoud Abbas presentò la domanda per chiedere che la Palestina entrasse a far parte delle Nazioni Unite come membro effettivo, e non più come osservatore. Ancora oggi la richiesta è pendente e sebbene si sia ritenuto che la Palestina integri i requisiti della statualità<sup>64</sup>, il Comitato non ha mai formulato una raccomandazione unanime al Consiglio di Sicurezza.

Nel frattempo, tuttavia, l'Assemblea Generale emanò la risoluzione n. 67/19, con cui accolse la Palestina come Stato non membro osservatore permanente, riaffermando dunque la sua statualità e il diritto di autodeterminazione del suo popolo<sup>65</sup>. Questa risoluzione è stata poi richiamata anche da quelle successive, tra cui la n. 2334 (2016) del Consiglio di Sicurezza e la n. ES-10/L.22 (2017) dell'Assemblea Generale.

Nel 2014 si svolse un'altra operazione militare, la c.d. Operazione *Margine di Protezione*<sup>66</sup>, che spinse l'Autorità Nazionale Palestinese, tra l'1 e il 2 gennaio 2015, a sottoporre un secondo *referral* alla Corte penale internazionale e subito dopo ad aderire allo Statuto di Roma. Il Procuratore della Corte penale internazionale decise di avviare una valutazione preliminare della situazione il 16 gennaio dello stesso anno. Il 3 marzo 2021 il Procuratore, all'esito della pronuncia sulla giurisdizione della Camera preliminare del 5 febbraio, aprì ufficialmente l'indagine.

Le ultime tensioni tra Israele e Palestina risalgono alla seconda settimana di maggio 2021, quando a seguito dello sfratto di alcune famiglie palestinesi dal quartiere di Gerusalemme Est di Sheikh Jarrah – poi rinviato di trenta giorni<sup>67</sup> –, si verificò un pesante scontro missilistico tra lo Stato ebraico e Gaza, sotto il

---

<sup>62</sup> UN Doc. S/RES/1860.

<sup>63</sup> v. Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 2011, pp. 22-44, reperibile online su <[www.jstor.org/stable/resrep04781.6](http://www.jstor.org/stable/resrep04781.6)> (ultimo accesso 19 maggio 2021). Si cita il quotidiano dell'esercito israeliano *ba-Makhaneh* del 2 gennaio 2009, che indica come obiettivo dell'operazione *Piombo Fuso*: «danneggiare gravemente l'amministrazione di Hamas al fine di ottenere una migliore realtà di sicurezza nel tempo intorno alla Striscia di Gaza, rafforzando al contempo la deterrenza e riducendo il più possibile il lancio di razzi» [testo tradotto].

<sup>64</sup> UN Doc. S/2011/705, Report of the Committee on the Admission of New Members concerning the application of Palestine for admission to membership in the United Nations, 11 novembre 2011, parr. 10-14, reperibile online su <<http://palestineun.org/report-of-the-committee-on-the-admission-of-new-members-s2011705>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>65</sup> v. *infra*, Cap. II par. 2.3.

<sup>66</sup> v. UN Doc. A/HRC/29/52, Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict, 24 giugno 2015, reperibile online su <<https://undocs.org/A/HRC/29/52>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).

<sup>67</sup> *Israeli Court Delays Expulsion of Palestinian Families in East Jerusalem*, New York Times, 9 maggio 2021, reperibile online su <<https://www.nytimes.com/2021/05/09/world/middleeast/israeli-court-palestinian-families-east-jerusalem.html>> (ultimo accesso 19 maggio 2021).