

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 16/01/2013**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34499-lo-status-di-stato-non-membro-osservatore-permanente-della-palestina-nel-diritto-delle-nazioni-unite>**

**Autore: Paccione Giuseppe**

## **Lo status di Stato non membro osservatore permanente della Palestina nel diritto delle Nazioni Unite**

# Lo *status* di Stato non membro osservatore permanente della Palestina nel diritto delle *Nazioni Unite*

Giuseppe Paccione

**SOMMARIO:** - 1. Introduzione; - 2. Differenza tra l'espressione "Stato" e quella di "Membro" delle Nazioni Unite; - 3. Prassi delle Nazioni Unite inerente la Palestina e possibili forme di deliberazione delle Nazioni Unite e le implicazioni della titolarità di Stato; - 4. *Status* di osservatore, membro delle Nazioni Unite e soggettività statale; - 5. Il voto dell'Assemblea Generale a favore della Palestina come *Stato non membro osservatore*; - 6. La Palestina e la giurisdizione della Corte Penale Internazionale.

1. Alcuni mesi fa, vari *media* internazionali hanno preso atto, già a partire dal mese di settembre del 2011, delle deliberazioni anticipate adottate dalle Nazioni Unite sullo *status* della Palestina. Il problema è stato caratterizzato variamente come mera rappresentanza palestinese nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'ammissione della Palestina come membro di quest'organizzazione, il riconoscimento della Palestina come Stato e il problema dell'esistenza dello Stato della Palestina. Mentre questi problemi vengono caratterizzati dalla loro interconnessione, sono, invece, diversi dai vari punti di vista come quello analitico, concettuale, giuridico e, infine, funzionale.

Dopo qualche anno, cioè a dire il 29 novembre del 2012, l'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ha espresso voto favorevole all'affiliazione dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (Olp) in qualità di membro osservatore<sup>1</sup>. Dal punto di vista formale, la designazione della Palestina è mutata dall'essere prima una mera entità di osservatore a quella uno Stato osservatore. In termini di diritti della Palestina ad essere partecipe durante le assise dell'Assemblea Generale, la risoluzione cambia di poco. Il significato della risoluzione si trova nel

---

<sup>1</sup> Risoluzione dell'AG delle Nazioni Unite n.67/19, in UN Doc. A/RES/67/19 del 29 novembre del 2012.; L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha espresso voto favorevole all'affiliazione del Organizzazione per la Liberazione della Palestina (Olp) in qualità di membro osservatore. Lo ha fatto con una larga maggioranza (138 paesi favorevoli su 193, nove contrari, 41 astenuti), alla quale si sono aggiunti dei voti europei, in particolare – e a sorpresa – quello dell'Italia (con l'emergere di un inedita solidarietà sud-europea sulla questione rispetto a un Nord Europa più cauto).; E. Anchieri, *La questione palestinese*, Milano-Messina, 1940, p. 5 ss.; R. Aliboni, *Il futuro della Palestina nelle mani di Hamas*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), del 01/12/2012.; J. Crawford, *The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?*, in *EJIL* (1990) p. 307ss.

suo ampio impatto circa la soggettività internazionale della Palestina nel diritto internazionale.

2. Come problema iniziale, la questione della soggettività internazionale si distingue da quella di membro delle Nazioni Unite. Infatti, è possibile essere uno Stato sovrano senza essere necessariamente uno Stato membro delle Nazioni Unite – si pensi al caso svizzero, in cui il Paese elvetico non è stato per anni membro delle Nazioni Unite – ed è anche possibile essere Stato membro delle Nazioni Unite senza essere pienamente uno Stato indipendente – il caso noto è quello dell'India, dove quest'ultimo prima di raggiungere la totale indipendenza dalla Corona britannica era già membro delle Nazioni Unite<sup>2</sup>.

L'esistenza degli Stati, in quanto soggetti di diritto internazionale, viene regolamentata dal diritto internazionale pubblico, mentre il diventare membro delle Nazioni Unite è regolato dalla Carta di San Francisco in concerto con la prassi dell'organizzazione ed i suoi membri. Una fondamentale conseguenza di queste diverse strutture si trova nella ragione che mentre alcuni Stati, come uno dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, può bloccare qualsiasi attuazione per l'ammissione alle Nazioni Unite, essi non possono solamente prevenire uno Stato dal suo ingresso come membro delle Nazioni Unite o dall'essere riconosciuto dalla comunità internazionale in senso ampio<sup>3</sup>.

Perché un neo Stato possa acquistare la soggettività internazionale, deve porre in essere i c.d. criteri stabiliti dalla *Convenzione di Montevideo* sui diritti ed obblighi degli Stati come quello di avere una popolazione permanente, un territorio definito, un governo e, infine, la capacità di entrare in rapporti con altre entità statuali<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Bari, 1994, p. 491 ss.

<sup>3</sup> M. Giuliano, *I Diritti e gli Obblighi degli Stati*, Padova, Vol.3°; Tomo 1°, 1956, p.89 ss.

<sup>4</sup> La personalità giuridica internazionale – e cioè la capacità di essere destinatari delle norme dell'ordinamento internazionale e titolari dei diritti e degli obblighi in esse contenuti – viene riconosciuta principalmente agli Stati. La stessa nascita del diritto internazionale si fa del resto tradizionalmente coincidere con la fine della guerra dei trent'anni suggellata dal trattato di pace di Westfalia del 1648 che sancisce l'affermazione degli Stati nazionali quali enti sovrani ed indipendenti sia nei rapporti reciproci, sia nei rapporti con i maggiori potentati dell'epoca e cioè il Papato e l'Impero. I tradizionali caratteri dell'indipendenza da qualsiasi altro centro di potere esterno (c.d. sovranità esterna) e della capacità esclusiva di esercitare funzioni di governo su popolo e territorio (c.d. sovranità interna) vengono in considerazione alla luce del criterio di effettività e attribuiscono, secondo la prassi e l'opinione dominanti, la soggettività internazionale agli Stati anche a prescindere da forme di riconoscimento e da considerazioni di legittimità e cioè da valutazioni in ordine alle modalità con le quali si è venuto formando il nuovo Stato, con particolare riguardo al rispetto del principio di legalità.

Tali caratteri sono ben evidenziati nella Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933 (§ 1.1) che, a prescindere dal suo valore giuridico vincolante per i soli Stati contraenti, contiene all'art. 1 una precisa ricognizione degli elementi considerati necessari e sufficienti per connotare l'esistenza di uno Stato in quanto ente collettivo

Quest'ultimi due criteri vengono generalmente sottintesi per includere il requisito inerente l'indipendenza. Il criterio del governo implica anche il requisito del totale controllo sul lembo territoriale e sulla propria popolazione.

Il riconoscimento dello Stato da parte di altri Stati è un problema distinto. Mentre in passato il riconoscimento veniva considerato da alcuni giuristi essere un elemento fondamentale dello Stato, la posizione dominante in ambito dottrinale, attualmente, si poggia sul fatto che il riconoscimento è meramente dichiarativo, nel senso che è generalmente definito come la **dichiarazione di volontà** con cui un'entità statale esprime l'intenzione di considerare un'altra comunità sovrana come Stato ai sensi dell'ordinamento internazionale<sup>5</sup>. Un'entità statale viene a realizzarsi solo nel momento in cui esso incontra o, meglio, si attenga ai criteri enunciati *nella Convenzione di Montevideo* del 1933. Tale riconoscimento, poi, evidenzia semplicemente una realtà giuridica esistente. Nel caso in cui uno Stato decida oppure scelga di riconoscere un altro Stato, il suo atto è da considerare politico e discrezionale; e l'atto di uno Stato di riconoscere un altro Stato, o il riconoscimento considerato, non incide da sé stesso l'esistenza giuridica dell'altro Stato<sup>6</sup>.

Tuttavia, un ammonimento a questa posizione sta nel fatto che il riconoscimento della collettività o il non riconoscimento di una ampia fetta di Stati possa influenzare la questione o, meglio, il problema dell'esistenza di uno Stato possa operare l'attuazione e la valutazione dei criteri della *Convenzione di Montevideo* del 1933. Il riconoscimento della comunità internazionale potrebbe perfezionare un adempimento, altrimenti imperfetto, dei criteri e, in alternativa, il non riconoscimento collettivo potrebbe, in modo effettivo, prevenire l'adempimento dei criteri<sup>7</sup>.

I criteri, invece, per divenire membro delle Nazioni Unite vengono sanciti dallo articolo 3 all'articolo 6 della Carta delle Nazioni Unite. In conformità dell'articolo 4, paragrafo 1°, della Carta, un membro dell'organizzazione, di cui si sta trattando, deve essere **amante della pace**, che **accetti gli obblighi del presente Statuto** e che, a giudizio dell'Organizzazione, sia in grado di adempiere tali obblighi e disposto a farlo. L'ammissione, quale membro delle Nazioni Unite, di uno Stato, che questo ultimo adempia alle condizioni enunciate nell'articolo 4, viene effettuata con deci-

---

dotato di personalità giuridica internazionale. A.T. Di Vignano e M. Solina, *Profili di Diritto Internazionale*, Torino, 1990, p. 101 ss.; N. Ronzitti, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Torino, 2009, p. 13 ss.

<sup>5</sup> N. Ronzitti, *op. cit.*, p. 45 ss.

<sup>6</sup> T. Treves, *Diritto Internazionale, problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 56 ss.

<sup>7</sup> A. Cassese, *Diritto Internazionale – I lineamenti*, Bologna, 2003, I, p.89 ss.; V. Cannizzaro, *Diritto Internazionale*, Torino, 2012, p. 15 ss.

sione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza<sup>8</sup>. Nel suo primo parere consultivo, concernente le condizioni di ammissione di uno Stato a divenire membro delle Nazioni Unite, la *Corte Internazionale di Giustizia* ha rilevato che quest'obbligo imponeva *de jure* di vincolare i criteri sugli Stati membri nel loro voto a favore oppure contro l'ammissione di uno Stato. In particolare, sempre la *Corte Internazionale di Giustizia*, ha ancora sottolineato che gli Stati membri non erano liberi di condizionare il loro assenso all'ammissione su condizioni differenti da quelli espressamente enunciati nell'articolo 4 paragrafo 1<sup>o</sup><sup>9</sup>. La Corte respinse di colpo l'argomento, secondo cui il carattere politico degli organi delle Nazioni Unite non aveva nulla a che vedere con l'applicazione preclusa delle restrizioni giuridiche. Contrariamente, la Corte stessa evidenziava che queste disposizioni della Carta delle Nazioni Unite imponevano dei limiti sul loro potere.

Affinché uno Stato raggiunga l'obiettivo di divenire membro delle Nazioni Unite, è d'uopo che la raccomandazione del Consiglio di Sicurezza debba essere a favore dell'ammissione. Come è ben noto e determinato dalla Carta di San Francisco, i cinque membri permanenti – quali Stati Uniti, Russia, Gran Bretagna, Francia e Cina – esercitano il **diritto di veto**<sup>10</sup>. In quanto tale, uno di questi Stati può ostacolare o impedire che uno Stato possa essere ammesso. Nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza raccomanda l'ammissione di un determinato Stato, sta poi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite esprimere la decisione se ammettere il candidato come Stato membro. Come fondamentale questione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2° della Carta l'ammissione del nuovo membro alle Nazioni Unite deve essere deciso dall'Assemblea Generale a maggioranza di due terzi dei Membri presenti e votanti.

---

<sup>8</sup> L'articolo 4, paragrafo 2°, della Carta delle Nazioni Unite enuncia che: *L'ammissione quale Membro delle Nazioni Unite di uno Stato che adempia a tali condizioni è effettuata con decisione dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza.*

<sup>9</sup> In virtù dell'articolo 27, paragrafo 3 della Carta delle Nazioni Unite, *le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove Membri, nel quale siano compresi i voti dei Membri permanenti* (...). La Corte Internazionale di Giustizia, in un parere consultivo del 1950, asseriva che la raccomandazione del Consiglio di Sicurezza doveva essere a favore dell'ammissione di uno Stato che venga ammesso come membro da parte dell'Assemblea Generale. Si consulti: *Competenza dell'AG per l'ammissione di uno Stato alle Nazioni Unite, Advisory opinion*, in *I.C.J.* del 4 marzo 1950; G. Guarino, *La Questione della Palestina nel Diritto internazionale*, Torino, 1994, p. 31 ss.

<sup>10</sup> Il termine **veto** indica la facoltà di impedire una deliberazione da parte della maggioranza, riservato in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU a ciascuno dei cinque membri permanenti (Stati Uniti, Russia - che l'ha ereditata dall'URSS -, Regno Unito, Francia e Cina), in base allo Statuto delle Nazioni Unite. In realtà il diritto di veto non è esplicitamente menzionato nello Statuto delle Nazioni Unite (art. 27 c.3) che recita testualmente: *Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove Membri, nel quale siano compresi i voti dei Membri permanenti...*; ma il fatto che nel voto debbano essere necessariamente compresi i voti dei Membri permanenti porta implicitamente al veto ad esempio quando uno dei suddetti membri si opponga alle deliberazioni del consiglio facendo mancare il suo voto. B. Conforti e C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012, p.81 ss.

Nell'ambito dell'Assemblea Generale, ciascuno Stato membro delle Nazioni Unite ha il diritto di voto, ma nessuno di questi ha diritto di veto, tranne i cinque Membri permanenti.

Recentemente è stato ammesso, in qualità di Stato membro nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il *Sud-Sudan*<sup>11</sup>. La sua ammissione era abbastanza controversa, ma le risoluzioni sia del Consiglio di Sicurezza che dell'Assemblea Generale vennero entrambi adottate mercé l'assenso nel luglio del 2011<sup>12</sup>. La Repubblica del Kosovo, invece, non è stata ancora ammessa come Stato membro delle Nazioni Unite. La probabilità di un veto nel quadro del Consiglio di Sicurezza cancella ogni possibilità di divenire membro delle Nazioni Unite in un futuro prossimo<sup>13</sup>.

Oltre ad essere membro dell'Organizzazione, le Nazioni Unite forniscono altre forme di partecipazione nel quadro delle proprie attività. Sebbene non siano previste nella Carta, le Nazioni Unite hanno sviluppato un'ampia prassi per ammettere gli Stati, come pure talune entità ed organizzazioni, in qualità di osservatori<sup>14</sup>. I membri osservatori hanno una serie di diritti di partecipazione durante le deliberazioni nell'ambito delle Nazioni Unite, ma non hanno diritto di voto<sup>15</sup>.

Le varie categorie di status di osservatore sono contenute nel *Libro Blu* del Protocollo e servizio di collegamento delle Nazioni Unite<sup>16</sup> che include gli Stati non membri che, però, hanno missioni permanenti di osservatori presso il quartiere generale delle Nazioni Unite, come la Santa Sede; le entità come quelle missioni di osservatori permanenti sempre nell'Organizzazione, come la Palestina e via discorrendo.

La questione di chi rappresenta un Stato od altra entità presso le Nazioni Unite è un problema separato. La designazione dei rappresentanti è solitamente un fatto interno degli Stati. I rappresentanti designati sono, successivamente, riconosciuti

---

<sup>11</sup> *South Sudan: World Leaders Welcome New Nation*, BBC NEWS (July. 9, 2011), <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14095681>; G.A. Res. 65/308, U.N. Doc. A/RES/65/308 (July 14, 2011).

<sup>12</sup> A Cassese, *Self-determination of Peoples: a legal reappraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 19–33. J. Vidmar, *South Sudan and the International Legal Framework Governing the Emergence and Delimitation of New States*, in *Texas International Law Journal*, Vol. 42, No. 3, 2012.; S. Dersso, *International law and the self-determination of South Sudan*, in *I.S.S.*, Paper n.231, 2012, p.1 ss.

<sup>13</sup> A. Tancredi, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo*, in *RDI*, 2010, p.994 ss.; P. Fois, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sull'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale «à la carte»*, in *RDI*, 2010, p.1131 ss.

<sup>14</sup> Res. 1996/31, UN Doc. E/RES/1996/31 del 25 luglio 1996.

<sup>15</sup> B. Conforti e C. Focarelli, *op. cit.*, Padova, 2012, p.156 ss.

<sup>16</sup> Cabinet du Secrétaire général *Service du protocole et de la liaison*, in *ST/SG/SER.A/301*.

dalle Nazioni Unite mercé la procedura di presentazione delle *lettere credenziali*, gestite dall'Ufficio del Cerimoniale dell'Assemblea Generale. Il gradimento di tali lettere è solitamente una questione di *routine*, anche se i problemi possono sorgere nel momento in cui più di un gruppo pretende di essere il governo legittimo di un determinato Stato<sup>17</sup>.

3. L'Assemblea Generale, nel 1974, invitava l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina a parteciparvi come osservatore<sup>18</sup>. Nel dicembre del 1988, seguendo la dichiarazione del Consiglio Nazionale palestinese sull'indipendenza della Palestina, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decise che, a sostituzione in ambito dell'Organizzazione Unite, la denominazione "**Organizzazione per la liberazione della Palestina**" veniva sostituita con quella di "**Palestina**"<sup>19</sup>. Nel luglio del 1998 una nuova risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite diede ai rappresentanti dell'*Organizzazione* diritti e prerogative ulteriori rispetto a quelli dello *status* di osservatore, quale, ad esempio, il diritto di sostenere progetti di risoluzione sulla questione palestinese. Nel 1998, una nota del Segretario Generale chiariva quali sono i limiti e le caratteristiche della partecipazione della Palestina ai lavori dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite<sup>20</sup>.

Negli anni, l'Assemblea Generale ha accresciuto il fine di questa partecipazione al punto da considerare lo *status* della Palestina sostanzialmente identico a quello di uno Stato osservatore, come il caso della Santa Sede<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Le Lettere Credenziali costituiscono il documento ufficiale con cui un Capo di Stato accredita un proprio agente diplomatico (Ambasciatore) presso il Capo di uno Stato straniero; questi, infatti, era di consuetudine ritenuto detentore di uno "*ius rapraesentationis omnimodae*" che gli attribuiva il potere – in quanto rappresentante dell'intero ordinamento statale – di accogliere gli agenti diplomatici degli altri Stati. L. Visconti di Modrone, *Consuetudini di Cerimoniale Diplomatico*, Roma, 2008, p. 1 ss.; B. Conforti e C. Focarelli, *op. cit.*, Padova, 2012, p.69 ss.

<sup>18</sup> Già attualmente l'Autorità nazionale palestinese gode di uno *status* del tutto peculiare all'interno dell'ONU in quanto, pur non essendo riconosciuta come Stato membro, le sue prerogative risultano superiori a quelli di un semplice osservatore. Nell'ottobre 1974 l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) fu riconosciuta con risoluzione dell'Assemblea generale come rappresentante del popolo palestinese ed invitata a partecipare ai lavori dell'ONU aventi ad oggetto la questione palestinese. Il mese successivo ottenne lo *status* di osservatore all'Assemblea generale e successivamente lo *status* di osservatore in numerosi organi delle Nazioni Unite come il Consiglio economico e sociale, il programma per lo sviluppo e l'Organizzazione mondiale per la sanità. Dal 1975 anche il Consiglio di sicurezza riconobbe l'OLP, conferendo ai suoi rappresentanti il diritto a partecipare ai lavori del Consiglio aventi ad oggetto le tematiche mediorientali. A. Di Blase, *L'ONU e il conflitto Arabo – Israeliano*, Milano 1975, p.1 ss.; Gross, *Voting in the Security Council and PLO*, in *AJ* 1976, p.470 ss.

<sup>19</sup> G.A. Res. 43/177, U.N. Doc. A/RES/43/177 del 15 dicembre 1988.

<sup>20</sup> *Secretary-General Note on Palestine Participation*, UN General Assembly A/52/1002, 4 agosto 1998.

<sup>21</sup> Si confronti il G.A. Res. 58/314, U.N. Doc. A/RES/58/314 del 16 luglio 2004 con il G.A. Res. 52/250, U.N. Doc. A/RES/52/250 del 13 luglio 1998 e, infine, quella del 9 dicembre 1988 il G.A. Res. 43/160 U.N. Doc. A/43/160.; I. Santus, *Il Contributo della Santa Sede al Diritto Internazionale*, Padova, 2012, p. 1 ss.

Esistono un certo numero di modi, dove il dibattito di questa vicenda possa accrescere sempre di più. Il più evidente modo sarebbe nel caso in cui la Palestina si appelli, per aderire come membro, alle Nazioni Unite. La sua richiesta di adesione potrebbe non realizzarsi e, quindi, cadrebbe nel vuoto, a causa della mancanza di unanimità fra i Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Tanto è vero che dal Dipartimento di Stato statunitense, nel settembre del 2011, posero in chiaro che avrebbero posto il veto ad ogni iniziativa<sup>22</sup>. Ciò nonostante, una domanda di adesione potrebbe portare alla deliberazione della questione e nell'Assemblea Generale e nel Consiglio di Sicurezza. Un'altra possibilità potrebbe essere per l'Assemblea Generale quella di pensare di cambiare la dicitura da *osservatore ufficiale della Palestina* a quella di entità *Stato non membro* o *Stato osservatore*. Ci potrebbero essere anche un numero di altre risoluzioni che incrementerebbero il problema dello *status* della Palestina, a seconda della materia oggetto della risoluzione, che può o non può essere un fondamentale problema ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2°, della Carta, che richiede i 2/3 dei voti<sup>23</sup>.

Per la rappresentanza della missione della Palestina presso le Nazioni Unite, in cui la gran parte degli Stati che compongono l'Assemblea Generale, ci sono molti Stati che sono a favore affinché la Palestina diventi un vero e proprio Stato. In realtà, è noto che circa la metà degli Stati già mantiene rapporti diplomatici con la Palestina.

La conferma statale da parte dell'Assemblea Generale, anche se non prevede un *status* di Stato membro per la Palestina, potrebbe avere conseguenze giuridiche. Se la Palestina raggiungesse il traguardo di divenire uno Stato, allora diverrebbe titolare di tutti i diritti e, direi, anche dei doveri degli Stati, in virtù delle norme di diritto internazionale generale. Questi diritti includono le *immunità degli Stati e dei suoi organi*, la protezione dall'impiego della forza da parte di altri Stati, il *diritto di autodifesa* individuale e collettiva in caso di attacco armato contro di esso, la *piena giurisdizione* sul proprio territorio, il *divieto di ingerire negli affari interni* di uno Stato e via discorrendo.

La soggettività statale potrebbe anche dare la possibilità di accedere ai Tribunali di carattere internazionale ed ai meccanismi di soluzione delle controversie. Mentre

---

<sup>22</sup> [www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/09/171954.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/09/171954.htm), dove è possibile leggere la dichiarazione del portavoce del Dipartimento di Stato.; E. Milano, *Palestina, la vera posta in gioco per l'Osservatore permanente*, in [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it), 13 settembre 2011.

<sup>23</sup> Le decisioni dell'Assemblea Generale su questioni importanti sono prese a maggioranza di due terzi dei Membri presenti e votanti. J.P. Cot, A. Pellet et M. Forteau, *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, 2005, p. 805 ss.



non può essere parte dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, senza l'approvazione del Consiglio di Sicurezza; può essere in grado di accedere alla Corte Internazionale di Giustizia in virtù dell'articolo 35 paragrafo 2<sup>o</sup><sup>24</sup> del proprio Statuto e ai sensi della risoluzione n.9 del 1946 adottata dal Consiglio di Sicurezza<sup>25</sup>, che permette agli Stati non parti allo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia di presentare una dichiarazione di accettare la giurisdizione della Corte.

Una determinazione collettività di riconoscimento statale potrebbe inoltre avere immediate implicazioni di genere giuridico. Nel periodo del conflitto armato tra Israele e Gaza, verso la fine del 2008 e l'inizio del 2009<sup>26</sup>, l'Autorità nazionale palestinese presentava una dura dichiarazione alla *Corte Penale Internazionale*, affermando che *essa riconosce la giurisdizione della Corte con l'obiettivo di identificare, di perseguire e giudicare gli autori e coloro che si sono resi complici di atti commessi sul territorio palestinese dal 1° luglio 2002*. In virtù dell'articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto della *Corte Penale Internazionale* viene enunciato che uno Stato, non parte del presente Statuto, abbia il diritto di accettare l'esercizio giurisdizionale della *Corte Penale Internazionale* su reati criminosi consumati dai suoi cittadini o all'interno del proprio territorio<sup>27</sup>. Il Procuratore della *Corte Penale Internazionale* ha esaminato: in primo luogo, se la dichiarazione che richiede l'esercizio di giurisdizione della *Corte Penale Internazionale* si configura con i requisiti statuari; e, in secondo luogo, se i crimini che sono stati commessi rientrano nella giurisdizione della *Corte*. Nel caso in cui la Palestina fosse uno Stato, potrebbe attivare la *Corte Penale Internazionale* per esercitare la giurisdizione sui crimini commessi sul suo territorio, anche se quei crimini siano stati compiuti da cittadini di Stati che non sono parti allo Statuto di Roma del 1998.

**4.-** Come già ho trattato nei paragrafi precedenti, le questioni della soggettività di uno Stato e dell'essere membro delle Nazioni Unite sono del tutto distinte. Il seggio di membro dell'Organizzazione a carattere universale, come già accennato, viene

---

<sup>24</sup> *Le condizioni alle quali essa è aperta agli altri Stati sono, con riserva delle disposizioni speciali dei trattati in vigore, fissate dal Consiglio di Sicurezza e, in tutti i casi, senza che ne possa risultare per le parti alcuna ineguaglianza davanti alla Corte.* Articolo 35/2 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

<sup>25</sup> Si veda tale risoluzione in: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/9%281946%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/9%281946%29)

<sup>26</sup> N. Ronzitti, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Torino, 2011, p.349 ss.; *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione a Gaza* (2012/2883(RSP), 20.11.2012, B7-0525/2012).

<sup>27</sup> Se è necessaria, a norma delle disposizioni del paragrafo 2, l'accettazione di uno Stato non Parte del presente Statuto, tale Stato può, con dichiarazione depositata in Cancelleria, accettare la competenza della Corte sul crimine di cui trattasi. Lo Stato accettante coopera con la Corte senza ritardo e senza eccezioni, in conformità al capitolo IX. *Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Concluso a Roma il 17 luglio 1998, in vigore dal 1° luglio 2002.*

regolato dalla Carta di San Francisco del 1945 in concerto con la prassi e degli Stati membri e della stessa Organizzazione delle Nazioni Unite. È ben noto, infatti, che la Palestina non è mai stato uno Stato membro delle Nazioni Unite.

Tuttavia, oltre membro dell'organizzazione, le Nazioni Unite prevedono altre forme di partecipazione nelle sue attività. Poiché non viene previsto nella Carta del 1945, le Nazioni Unite – come ho avuto modo di ribadire nei precedenti paragrafi – hanno avuto un incremento, in merito alla prassi, di ammissione di Stati ed un certo numero di entità ed organizzazioni a *status* di osservatore o, meglio, attenendosi alle frasi dell'*Ufficio del Cerimoniale e Protocollo delle Nazioni Unite*, Stati non membri che abbiano ricevuto un invito, sempre valido, a partecipare come osservatori all'interno delle sessioni ed ai lavori dell'Assemblea Generale, mantenendo le loro missioni di osservatori permanenti presso il quartiere generale delle Nazioni Unite. Il classico esempio è quello della Santa Sede, del Sovrano Ordine di Malta e via dicendo<sup>28</sup>. La frase Stato *non membro* pare che abbia cagionato una certa confusione. Il prefisso *non* muta solamente la parola membro e non si riferisce a tutti gli osservatori che non sono Stati membri, che potrebbe essere naturalmente troppo eccedente per qualsiasi evento. È probabile che per tale ragione che l'Assemblea Generale fosse attenta a formulare la designazione a favore della Palestina come Stato osservatore non membro.

Circa il problema dell'espressione *Stato*, essa viene regolato – come già è stato scritto precedentemente – dal diritto internazionale generale. Il riconoscimento dello Stato da parte di altri Stati non viene di solito richiesto per uno Stato che sta per nascere<sup>29</sup>. In ogni modo, il riconoscimento o il non riconoscimento della comunità internazionale, proveniente da una ampia e schiacciante maggioranza degli Stati, può incidere sul problema inerente l'esistenza di uno Stato, influenzando, in tal modo, l'applicazione e la valutazione dei criteri contenuti nella *Convenzione di Montevideo* del 1933. Affinché uno Stato diventi un soggetto di diritto internazionale, sono necessari che esso segua i criteri determinati dalla *Convenzione di*

---

<sup>28</sup> F. Cansacchi, *La soggettività internazionale dell'Ordine di Malta in una recente sentenza ecclesiastica*, in *RDI*, 1955, p. 39 ss.; S. Sperduti, *Sulla personalità internazionale dell'Ordine di Malta*, in *RDI*, 1955, p.48 ss.; F. Cansacchi, *L'Ordine di Malta come soggetto primario di diritto internazionale*, in *Studi Venturini*, 1984, p.75 ss.; S. Ferlito, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, 1988, p.125 ss.; T. Treves, *op. cit.*, p. 162 ss.; I. Santus, *op. cit.*, p.383 ss.

<sup>29</sup> Il riconoscimento può delinarsi come quell'atto con cui uno Stato ammette che un determinato ente presenta le caratteristiche necessarie, affinché lo si possa considerare come Stato, nel senso di soggetto di diritto internazionale. In aggiunta, tale riconoscimento può essere configurato come un accordo ovvero come un atto reciproco o bilaterale ed assume valore costitutivo della personalità internazionale. T. Dugard, *Recognition and the United Nations*, Cambridge, 1987, p. 34 ss.; S. Talmon, *Recognition of Governments in International law*, Oxford, 1998, p. 184 ss.; T. Treves, *op. cit.*, p. 56 ss.

*Montevideo*, come quello di avere una popolazione, un territorio definito, un governo ovvero un organo esecutivo e, infine, che sia in grado di allacciare rapporti con altri Stati. Il riconoscimento della comunità internazionale potrebbe perfezionare un adempimento, altrimenti imperfetta, dei criteri e, in alternativa, il non riconoscimento della comunità internazionale potrebbe, in modo effettivo, prevenire la realizzazione di tali criteri o requisiti<sup>30</sup>.

5. Il presidente dell'Autorità palestinese, nel settembre del 2011, fece inoltrare al Segretario Generale la richiesta formale a favore della Palestina per essere ammessa alle Nazioni Unite come Stato membro. Quantunque lo sforzo di ottenere la qualità di Stato membro non si è concretizzato a causa del veto nel Consiglio di Sicurezza, altri tentativi vennero posti in essere o, meglio, raggiunsero ottimi risultati. Ad esempio, nell'ottobre dello stesso anno, la Palestina veniva ammessa all'UNESCO, agenzia specializzata delle Nazioni Unite, come Stato membro<sup>31</sup>.

Nella risoluzione adottata il 29 novembre 2012, l'Assemblea Generale, inoltre, ha riaffermato il diritto del popolo palestinese di autodeterminazione e di indipendenza nel proprio Stato della Palestina sui territori palestinesi occupati dal 1967 e ha deciso di accordare alla Palestina lo *status* di Stato osservatore non membro presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite, senza alcun pregiudizio dei diritti e dei privilegi acquisiti e del ruolo dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina nell'ambito delle Nazioni Unite nella sua qualità di rappresentante del popolo palestinese, in conformità alle risoluzioni ed alla prassi esistente in materia. La stessa risoluzione tende anche a sottolineare come l'Assemblea Generale ha espresso il desiderio affinché il Consiglio di Sicurezza si impegni ad esaminare, in modo favorevole, la richiesta presentata il 23 settembre del 2011 dalle autorità palestinesi, che brama diventare membro, con pieno diritto, delle Nazioni Unite. L'Assemblea Generale, in questa risoluzione, ha anche voluto esortare gli Stati, così pure le Istituzioni specializzate e gli organismi del sistema delle Nazioni Unite a proseguire nel sostenere il

---

<sup>30</sup> G. Sperduti, *Il riconoscimento internazionale di Stati e di governi*, in *RDI*, 1953, p.30 ss.; S. Talmon, *La non reconnaissance collective des Etats illégaux*, Paris, 2007, p.6 ss.

<sup>31</sup> Con 107 voti a favore, 14 contrari e 52 astenuti (1), la Palestina è entrata ufficialmente a far parte dell'Organizzazione per l'educazione, le scienze e la cultura (Unesco) legata alle Nazioni Unite. Si tratta del primo organo dell'Onu ad accettare come membro uno stato palestinese dopo che il 23 settembre scorso Mahmoud Abbas, presidente dell'Autorità nazionale palestinese (Anp) e capo del partito nazionalista *Al-Fatah*, aveva presentato richiesta formale di adesione alle Nazioni Unite. A. Dessi, *Palestina nell'Unesco puntando all'Onu*, 2011, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1909>; A. Tanzi, *La Palestina alle Nazioni Unite tra diritto e politica*, 2011, in [www.aspeninstitute.it/](http://www.aspeninstitute.it/).

popolo palestinese ed aiutarlo a realizzare, in modo rapido, il suo diritto ad autodeterminarsi, a divenire indipendente ed a raggiungere la piena libertà<sup>32</sup>.

La risoluzione non elenca eventuali altri importanti diritti di partecipazione nel sistema delle Nazioni Unite. In tal senso, si può sottolineare che essa è largamente simbolica. Anzi, ancor prima della sua designazione come Stato osservatore, la Palestina già godeva dei diritti di essere partecipe nell'ambito dell'Assemblea Generale similmente a quelli di un vero e proprio Stato osservatore. Infatti, sin al 2004, la Palestina ha giovato di molti diritti di partecipazione all'interno della Assemblea Generale delle Nazioni Unite, rispetto alla Santa Sede, che ha ottenuto lo *status* di Stato osservatore nel 1964.

Ciò nonostante, la semplice ragione che la risoluzione è stata adottata rappresenta una determinazione da parte dell'organo politico rappresentativo delle Nazioni Unite, affinché la Palestina diventi uno Stato. Con l'adozione della risoluzione che ha un significato minimo all'interno della struttura del suo proprio lavoro, l'Assemblea Generale ha chiarito che, secondo la Palestina, lo *status* di Stato osservatore è stato qualcosa di importante al di là dei diritti di partecipazione. Il tema delle giornata del 29 novembre è stato quello del riconoscimento della Palestina a Stato, non ha accresciuto i diritti procedurali all'interno degli organi politici delle Nazioni Unite<sup>33</sup>.

Per quanto concerne il voto, la risoluzione dell'Assemblea Generale ha potuto godere di un largo supporto rispetto alla risoluzione adottata dall'UNESCO. La rilevanza sul piano giuridico del voto dell'Assemblea Generale può essere valutata in modo rigoroso nell'ambito della struttura della Carta delle Nazioni Unite, dove ha il suo maggior ed immediato impatto, e può anche essere valutato nel più ampio contesto del diritto internazionale. Valutare il valore giuridico della risoluzione in questo ampio contesto richiede un attenta analisi del contenuto di entrambi e le condizioni della sua approvazione. Attualmente, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è costituita da 193 Stati, di cui 138 hanno espresso voto favorevole alla bozza di risoluzione, nove Stati hanno votato contro, 41 si sono astenuti e 5 non erano

---

<sup>32</sup> Risoluzione adottata il 29 novembre 2012 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *A/RES/67/19 A/67/PV.44 GA/11317 138-9-41*; G. Della Morte, *La Palestina osservatore ONU: nuovo Stato o nuovo status?*, 11 dicembre 2012, in <http://www.huffingtonpost.it/>;

<sup>33</sup> F. Boyle, *The Creation of the State of Palestine*, (1990) in *European Journal of International Law*, p.301–6; J. Crawford, *The Creation of the State of Palestine: Too much too soon?*, (1990) in *European Journal of International Law*, p.307–13; O. M. Dajani, *Stalled between Seasons: the International Legal Status of Palestine during the Interim Period*, (1997) 26 *Denver Journal of International Law & Policy*, p.27–92.; K. Gridhar, *Legal Status of Palestine*, in <http://artsci.drake.edu/dussj/2006/gridhar.pdf>.; C. Meloni and G. Tognoni (eds), *Is There A Court for Gaza?- A Test Bench for International Justice*, Asser/Springer, The Hague, 2012.

presenti. I 138 voti favorevoli comprendevano una vasta sezione trasversale del pianeta, rappresentando ogni area regionale ed i livelli di sviluppo<sup>34</sup>. Così, si può sottolineare che gli Stati, che hanno espresso parere positivo, hanno schiacciato quei pochi che erano contrari. Il peso nei riguardi di queste considerazioni è costituito dal numero delle astensioni, che rappresenta circa il 20% dei membri delle Nazioni Unite. Alcuni Stati, che hanno votato a favore della Palestina, hanno evidenziato che la titolarità di Stato poteva unicamente essere raggiunta mercé il dialogo fra le Parti, il che implica che la Palestina non aveva ancora raggiunto la piena sovranità per essere considerato un vero e proprio Stato. Mentre questo storico voto certamente rafforza la pretesa che la Palestina possa divenire uno Stato, poteva non essere sufficiente a correggere eventuali difetti nella realizzazione palestinese di soddisfare i criteri della *Convenzione di Montevideo* del 1933.

6.- Come ho già evidenziato nei precedenti paragrafi, un problema delicato concerne il fatto se la Palestina può acconsentire all'esercizio giurisdizionale della *Corte Penale Internazionale* sul comportamento che ha avuto luogo a Gaza ed in Cisgiordania. Infatti, l'articolo 12, paragrafo 3°, permette ad uno Stato, che non è parte di questo Statuto, di accettare l'esercizio di giurisdizione della *Corte Penale Internazionale* sui crimini commessi dai suoi cittadini o all'interno del proprio territorio<sup>35</sup>. Durante il conflitto armato tra Israele e Gaza, verso la fine del 2008 e l'inizio del 2009, quando si passò all'operazione piombo fuso (*operation Cast Lead*)<sup>36</sup>, l'Autorità Nazionale Palestinese presentava una dichiarazione alla cancelleria della *Corte Penale Internazionale*, in cui si evidenziava il fatto che essa riconosce la giurisdizione della *Corte* con l'obiettivo di identificare, perseguire e porre sotto

---

<sup>34</sup> 2. *Le decisioni dell'Assemblea Generale su questioni importanti sono prese a maggioranza di due terzi dei Membri presenti e votanti. Tali questioni comprendono: le raccomandazioni riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'elezione dei Membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, l'elezione dei Membri del Consiglio Economico e Sociale, l'elezione dei Membri del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria a norma del paragrafo 1(c) dell'articolo 86, l'ammissione di nuovi Membri delle Nazioni Unite, la sospensione dei diritti e dei privilegi di Membro, l'espulsione di Membri, le questioni relative al funzionamento del regime di amministrazione fiduciaria e le questioni di bilancio.* (articolo 18/2 della Carta delle Nazioni Unite). Gli Stati che hanno votato contro sono stati: Israele, il Canada, la Repubblica Ceca, Panama, gli Stati Uniti d'America, le Isole Marshall, gli Stati Federati della Micronesia, Nauru e Palau. B. Conforti e C. Focarelli, *op. cit.*, Padova, 2012, p.110 ss.

<sup>35</sup> Se è necessaria, a norma delle disposizioni del paragrafo 2, l'accettazione di uno Stato non Parte del presente Statuto, tale Stato può, con dichiarazione depositata in Cancelleria, accettare la competenza della Corte sul crimine di cui trattasi. Lo Stato accettante Corte coopera con la Corte senza ritardo e senza eccezioni, in conformità al capitolo IX.

<sup>36</sup> M. Pertile, *Le violazioni del diritto umanitario commesse da Hamas durante l'operazione Piombo fuso*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 3(2009), p.333 ss.; G. Bartolini, *Il Rapporto Goldstone sull'operazione piombo fuso*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 4(2010); Rapporto Goldstone UN doc. A/HRC/12/48, 15 settembre 2009; N. Ronzitti, *op. cit.*, Torino, 2012, p.250 ss.; M. Annati e T. Scovazzi, *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, Milano, 2012, p.62.; Al Haq '*Operation Cast Lead*': *A Statistical Analysis* August 2009, available at: <http://www.alhaq.org/pdfs/gazaoperation-cast-Lead-statistical-analysis%20.pdf>.

processo gli autori responsabili di atti compiuti all'interno del territorio palestinese dal 1° luglio del 2002. Se la Palestina fosse uno Stato, a maggior ragione potrebbe essere in grado di permettere alla *Corte Penale Internazionale* di esercitare la giurisdizione sui crimini perpetrati sul proprio lembo territoriale, anche se quei crimini fossero stati commessi da soggetti privati di Stati che non riconoscono la autorità della Corte, come, a titolo di esempio, Israele. La *Corte Penale Internazionale* ha soltanto giurisdizione per perseguire individui e non ha alcuna autorità di intentare un procedimento nei confronti di uno Stato. Sarebbe, comunque, in grado di esercitare la sua giurisdizione su ogni crimine internazionale attuati in Gaza ed in Cisgiordania, come pure su ogni atto criminoso commesso dai cittadini palestinesi ovunque.

Dopo che l'Autorità palestinese ha presentato la sua dichiarazione alla cancelleria della *Corte Penale Internazionale*, il Procuratore<sup>37</sup> della Corte ha riportato il fatto che stava esaminando, in primo luogo, se la dichiarazione della delegazione palestinese sull'accoglimento dell'esercizio di giurisdizione da parte della Corte rispettava i criteri richiesti dallo Statuto ovvero se si atteneva ai requisiti, e, in secondo luogo, se i crimini sono stati commessi e, pertanto, rientrano nella competenza della Corte per espletare il proprio giudizio<sup>38</sup>. La frase *i requisiti dello Statuto* presumibilmente include il problema se o meno la Palestina è da considerare un vero e proprio Stato, secondo i punti enunciati nell'articolo 12, paragrafo 3°, dello Statuto della Corte. Si potrebbe anche includere il problema della dimensione territoriale della Palestina e se l'Autorità palestinese è giuridicamente competente a rappresentare la Palestina in ambito del sistema giuridico internazionale oppure se la sua autorità si estende su Gaza.

L'Ufficio del Procuratore della *Corte Penale Internazionale* ha rilasciato una dichiarazione dove ha delineato che, per il momento, non verrebbero tenute in considerazione le accuse di crimini commessi in Palestina. Rispetto ad alcuni rapporti, l'Ufficio

---

<sup>37</sup> Roberge, *The new International Criminal Court: a preliminary assessment*, in *IRRC*, 1998, p. 676.; S. Zappalà, *Il Procuratore della Corte Penale Internazionale: luci ed ombre*, in *RDI*, 1999, p. 52 ss.; G. Lattanzi e V. Monetti, *La Corte Penale Internazionale*, Milano, 2006, p.39 ss.; E. Cmiotta, *Corte penale internazionale e accettazione della giurisdizione da parte della Palestina: incompetenza o subalternità al Consiglio di sicurezza?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 6 (2012).

<sup>38</sup> C.F. Robert Weston Ash *Is Palestine a "State"? A Response To Professor John Quigley's Article, "The Palestine Declaration To The International Criminal Court: The Statehood Issue"* 36 Rutgers Law Record (2009) available at: <http://www.lawrecord.com/files/36-Rutgers-L-Rec-186.pdf>; M. Kearney, *The situation in Palestine*, 2012, in <http://opiniojuris.org/2012/04/05/the-situation-in-palestine/>; M. Kearney and S. Denayer, *Al-Haq Position Paper on Issues Arising from the Palestinian Authority's Submission of a Declaration*, 2010, in <http://www.alhaq.org/attachments/article/273/position-paper-icc-%2814December2009%29.pdf>.

del Procuratore non ha ritenuto che veniva respinto o rifiutato la dichiarazione di consenso palestinese o che si considerava incompetente a procedere<sup>39</sup>. L'analisi si riferiva, tralaltro, alla prassi del Segretario Generale delle Nazioni Unite, in quanto depositario del trattato, ed evidenziava in particolare il fatto che lo stato attuale conferito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è quello di Osservatore e non di Stato non membro<sup>40</sup>.

La dichiarazione, se viene letta con attenzione, alla conclusione evidenzia che l'Ufficio del Procuratore della *Corte Penale Internazionale* non esclude la possibilità di esaminare in futuro le accuse di crimini compiuti in Palestina, nel caso in cui gli organi competenti delle Nazioni Unite, oppure l'Assemblea degli Stati parti, riescono a mettere in chiaro il punto di diritto in causa nell'ambito di una valutazione, di cui all'articolo 12 o se il Consiglio di Sicurezza gli attribuisce, in virtù dell'articolo 13/b, la competenza.

Il riferimento del Procuratore alla prassi del Trattato delle Nazioni Unite potrebbe aggiungere un certo peso al senso dei voti espressi prima dall'UNESCO e, di seguito, dall'Assemblea Generale a favore della Palestina. Come con l'adesione delle Nazioni Unite, il problema della *partecipazione al trattato* si diversifica da quella dal termine *Stato*. Gli Stati che partecipano alle trattative possono decidere di rendere la partecipazione ad un trattato disponibile ad entità se non pienamente indipendente o a Stati membri delle Nazioni Unite. Anche quando il testo di un trattato limita la partecipazione agli Stati, si può manifestare una zona grigia, in cui al depositario del trattato viene garantito un certo livello di discrezionalità. Su quest'ultimo punto, la dichiarazione del Procuratore della *Corte Penale Internazionale* si appoggia ad una interpretazione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite alla sua seduta plenaria, svoltasi nel 1973<sup>41</sup>.

In base a tale interpretazione, il Segretario Generale, nell'esercizio delle sue funzioni di depositario o custode di un determinato accordo o convenzione, contenente la clausola *tutti gli Stati*, seguirà la prassi dell'Assemblea Generale, a norma della presente clausola e, ogni volta che lo riterrà necessario, solleciterà il parere dell'Assemblea Generale prima di ricevere una firma od uno strumento di

---

<sup>39</sup> Dichiarazione dell'Autorità della Palestina che riconosce la giurisdizione della Corte Penale Internazionale: [http://uclalawforum.com/media/background/gaza/2009-01-21\\_Palestinian\\_National\\_Authority\\_Declaration.pdf](http://uclalawforum.com/media/background/gaza/2009-01-21_Palestinian_National_Authority_Declaration.pdf).

<sup>40</sup> Ufficio del Procuratore della Corte Penale Internazionale: in <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284388/SituationinPalestine030412FRA.pdf>.

<sup>41</sup> *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, ST/LEG/7/Rev. 1, par. 81-83, United Nations, 1994, p.21 ss.

ratifica e di adesione<sup>42</sup>. L'ufficio del Procuratore della *Corte Penale Internazionale* ha, essenzialmente, fatto utilizzo di quest'interpretazione come giustificazione per presentare il problema agli organi politici delle Nazioni Unite, asserendo che spetta agli organi competenti delle Nazioni Unite o degli Stati membri dell'Assemblea Generale procedere alla stabilizzazione del diritto se la Palestina debba essere o meno considerato uno Stato per poter accedere allo Statuto di Roma, consentendo l'esercizio della giurisdizione della *Corte Penale internazionale*, in virtù dell'articolo 12, paragrafo 2<sup>o</sup><sup>43</sup>. Lo Statuto di Roma non dà alcun autorità all'Ufficio del Procuratore di adottare strumenti per dare una definizione al termine Stato, secondo l'articolo 12, paragrafo 3<sup>o</sup> che sarebbe in contrasto con quanto determinato nell'articolo 12, paragrafo 1<sup>o</sup><sup>44</sup>.

In ogni modo, l'Assemblea Generale ha ora stabilito che la Palestina è, in un certo senso, uno Stato. Dato la fiducia dell'Ufficio del Procuratore sulla prassi del Segretario Generale delle Nazioni Unite in qualità di depositario dei trattati e, a sua volta, su determinazione di organi competenti delle Nazioni Unite e, soprattutto, dell'Assemblea Generale, adesso non dovrebbe sembrare arduo per l'Ufficio del Procuratore mantenere la posizione, giacché non può effettuare un esame sui presunti crimini internazionali che sono stati commessi sia in Gaza che in Cisgiordania. La pressione sull'Ufficio del Procuratore della *Corte Penale Internazionale* di proseguire aumenterà sempre di più, se la situazione in Palestina venga sottoposta al Procuratore da uno Stato parte dello Statuto di Roma.

Va evidenziato, dunque, che la *Corte Penale Internazionale* ha un neo Procuratore che potrebbe rigettare o, meglio, cambiare l'impostazione del suo predecessore. Il Procuratore potrebbe fare a meno sia della prassi del Segretario Generale custode dei trattati, sia delle determinazioni politiche dell'Assemblea Generale, e, invece, inquadrare il problema in termini puramente di diritto internazionale generale,

---

<sup>42</sup> *La presente Convenzione sarà aperta alla firma di tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o di una istituzione specializzata o dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica, come pure di tutti gli Stati che siano parti dello Statuto della Corte internazionale di giustizia e di qualsiasi altro Stato invitato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite a diventare parte della Convenzione...* Quest'articolo 81 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969 richiama la c.d. **Formula di Vienna**, contenuta in *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, ST/LEG/7/. Questo documento sembra significare che il Segretario Generale cercherà unicamente la direzione dell'Assemblea Generale se un presunto Stato non rientri nei parametri di questa formula.

<sup>43</sup> D. Akande, *ICC Prosecutor Decides that He Can't Decide on the Statehood of Palestine. Is He Right?*, 2012, <http://www.ejiltalk.org/>.

<sup>44</sup> V. Azarov, *ICC Jurisdiction in Palestine: Blurring Law and Politics*, JURIST - Forum, Apr. 9, 2012, in: <http://jurist.org/forum/2012/04/valentina-azarov-icc-palestine.php>.; W. T. Worster, *The exercise of jurisdiction by the international Criminal Court over Palestine*, 2012, in *Am. U. Int. L. L. Rev.*, p.1153 ss.



valutando il voto dell'Assemblea generale mediante l'obiettivo del riconoscimento anziché dandole un peso determinante.

Supponendo, inoltre, che la Palestina sia uno Stato in virtù dell'articolo 13, paragrafo 3°, restano una serie di questioni giuridiche non risolte. Anche se la Palestina fosse attualmente uno Stato, lo era al momento in cui presentava la sua dichiarazione alla *Corte Penale Internazionale*? È d'uopo che la Palestina fosse stato uno Stato in quel periodo o bastasse che lo sia ora? Potrebbe adesso sottoporre una nuova dichiarazione di assenso rispetto al comportamento che ebbe in passato?

Praticamente, queste ambiguità di genere giuridico forniscono alla *Corte Penale Internazionale* un grado di latitudine nel decidere se proseguire oltre. Tuttavia, lasciano anche spazio alle scelte politiche. La sfida della *Corte Penale Internazionale* sarà quella di dimostrare che la sua decisione non fa parte della scelta politica, ma, al contrario, rappresenta il risultato di analisi giuridiche. Qualunque decisione prenda, verrà considerata o, meglio, denunciata come una scelta politica da aree opposte. In questo modo sarà tanto più fondamentale per la *Corte Penale Internazionale* una completa e ben motivata analisi giuridica a sostegno della propria linea di condotta.

Giuseppe Pacione  
Dottore in Scienze Politiche  
Esperto di Diritto Internazionale, dell'UE,  
Diplomatico e Consolare

12 Gennaio 2013