NAD Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società

doi: 10.54103/2612-6672/23146 ISSN 2612-6672 – Anno 2025 – vol. 7 (n. 1)

Altri contributi

IL PARERE DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA DEL 19 LUGLIO 2024 SULLE CONSEGUENZE GIURIDICHE DELLE POLITICHE E PRATICHE DI ISRAELE NEL TERRITORIO PALESTINESE OCCUPATO, INCLUSA GERUSALEMME EST

The Advisory Opinion of the International Court of Justice of 19 July 2024 on the Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem

Marco Pedrazzi *

Abstract

[It.] Il parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024 interviene in una fase drammatica della crisi mediorientale, ma non si occupa dell'assalto del 7 ottobre 2023 e delle conseguenze che la reazione israeliana sta provocando nella Striscia di Gaza, bensì delle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato (TPO) dal 1967 ad oggi, con particolare riferimento alla Cisgiordania ed a Gerusalemme est. L'articolo si sofferma in particolare su tre conclusioni raggiunte dalla Corte nel quadro del parere: la prima attiene allo status della Striscia di Gaza, ritenuta tutt'ora soggetta al diritto dell'occupazione; la seconda è la valutazione secondo cui l'occupazione prolungata del TPO da parte israeliana è illecita, in conseguenza della politica annessionistica posta in essere da Israele a Gerusalemme est e in Cisgiordania, in violazione dello ius ad bellum nonché del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese; la terza attiene alla rilevazione di una politica di segregazione adottata da Israele nel TPO ai danni della popolazione palestinese. Viene sottolineata l'importanza delle valutazioni effettuate dalla Corte e al contempo sono evidenziati taluni limiti e lacune nel ragionamento giuridico seguito dalla stessa.

Parole chiave: Diritto Dell'occupazione – Ius ad bellum – Autodeterminazione dei popoli – Segregazione – Israele – Territorio palestinese occupato

[Eng.] The International Court of Justice's advisory opinion of 19 July 2024 was issued at a tragic turning point in the Middle East crisis, but it does not deal with the attack of 7 October 2023 or with the consequences that the Israeli reaction is provoking in the Gaza Strip. Rather, it considers the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory (OPT) from 1967 onwards, with particular reference to the West Bank and East Jerusalem. This article concentrates on three conclusions reached by the ICJ in that opinion: the first pertains to the status of the Gaza Strip, which the Court deems to be subject to the law of occupation, even today; the second is the determination of the unlawfulness of the continued presence of Israel in the OPT, due to the annexation policy pursued by Israel in East Jerusalem and the West Bank, in violation of the *jus ad bellum* and Palestinian self-determination; the third concerns the finding that Israeli policies in the OPT amount to segregation of the Palestinian population. While underlining the importance of the Court's findings, we highlight some limits and flaws in the ICJ's legal reasoning.

Keywords: Law of occupation – Jus ad bellum – Self-determination of peoples – Segregation – Israel – Occupied Palestinian Territory

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici, Università degli Studi di Milano (https://ror.org/00wjc7c48). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Arianna Angeli.

Licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

© The Author(s)

Published online: 25/06/2025

Milano University Press

Sommario: 1. Premessa. 2. Breve inquadramento del parere. 3. Lo *status* della Striscia di Gaza. 4. L'illiceità dell'occupazione. 5. La segregazione della popolazione palestinese. 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. PREMESSA

Il parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024 interviene nella fase più drammatica che la crisi mediorientale abbia mai attraversato, ma non ha ad oggetto il conflitto che, a seguito dell'orrendo attacco del 7 ottobre 2023, ha investito il territorio della Striscia di Gaza con una violenza distruttrice di proporzioni apocalittiche[1]. Un conflitto che, più di recente, si è esteso venendo a pregiudicare, o a minacciare in modo grave, la pace e la sicurezza internazionale dell'intera regione e anche oltre. Come è noto, gli effetti di tale conflitto in termini di gravi crimini internazionali, dai crimini di guerra a quelli contro l'umanità al genocidio addebitati da varie parti allo Stato di Israele e, per complicità, ad altri Paesi, sono oggetto di altri procedimenti davanti alla Corte, vale a dire di quelli contenziosi avviati dal Sudafrica contro Israele e dal Nicaragua contro la Germania, con riferimento ai quali la Corte non ha ancora avuto modo di pronunciarsi nel merito[2]; per tacere delle indagini avviate, anche nei confronti dei leader di Hamas, in altre sedi, quale la Corte penale internazionale[3].

Il parere, richiesto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 30 dicembre 2022, con nove mesi di anticipo rispetto al 7 ottobre, non si occupa della guerra di Gaza, anche se l'eco di ciò che a Gaza è successo e continua a succedere aleggia in varie parti del testo. Esso delinea un quadro più ampio, in senso storico e geografico, gettando una luce, pur nei limiti del *petitum*, su quanto precede, nell'arco di decenni, a partire dalla guerra dei sei giorni del 1967, l'attuale conflitto e su quanto lo ha circondato e lo circonda, nel restante Territorio palestinese occupato, cioè in Cisgiordania, inclusa Gerusalemme est: un quadro essenziale per una comprensione più chiara anche di quanto

[1] International Court of Justice (ICJ), *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, *Advisory Opinion*, 19 July 2024, in icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf (di seguito, "parere").

[2] Cfr. le successive ordinanze della Corte nel caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip* (*South Africa* v. *Israel*) del 26 gennaio 2024, 28 marzo 2024 e 24 maggio 2024 e l'ordinanza nel caso *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory* (*Nicaragua* v. *Germany*) del 30 aprile 2024, tutte reperibili alla pagina web icj-cij.org/decisions.

[3] Cfr., in relazione al mandato d'arresto emesso il 21 novembre 2024 dalla I Camera preliminare della Corte nei confronti del primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e dell'ex ministro della difesa Yoav Gallant nonché di alcuni leader di Hamas, in icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges. Nel frattempo, con Ris. 79/232 del 19 dicembre 2024, l'Assemblea generale ha rivolto alla Corte internazionale di giustizia un'ulteriore richiesta di parere su quali siano gli obblighi di Israele, quale potenza occupante e Stato membro delle Nazioni Unite, in relazione alla presenza ed alle attività dell'ONU, delle sue agenzie e dei suoi organi nonché di altre organizzazioni internazionali e Stati terzi, in e in connessione con il Territorio palestinese occupato, incluso al fine di garantire e facilitare la fornitura senza impedimenti di aiuti, richiesti con urgenza, essenziali alla sopravvivenza della popolazione civile palestinese nonché di servizi di base e assistenza umanitaria e per lo sviluppo, a beneficio della popolazione civile palestinese e a supporto del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese. La risoluzione è stata adottata con 137 voti a favore, 12 contrari e 22 astensioni. L'udienza per la discussione di questo caso ha avuto luogo dal 28 aprile al 2 maggio 2025.

Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società
ISSN 2612-6672 – n. 1/2025

sta accadendo oggi, almeno dal punto di vista di un inquadramento giuridico, sotto il profilo del diritto internazionale.

Il parere tratta di una serie di questioni fondamentali di grande ampiezza e rilevanza, in particolare sotto i profili dello *ius ad bellum*, dello *ius in bello*, specificamente del regime dell'occupazione bellica, e del principio di autodeterminazione dei popoli. Non potendo trattare in modo adeguato, nello spazio limitato di questo commento, di tutti gli aspetti e delle molteplici implicazioni del testo, mi limiterò ad evidenziare e a riflettere brevemente sugli esiti che mi paiono più significativi. L'*advisory opinion* si lega a doppio filo all'omologa precedente, emessa dalla Corte vent'anni prima, il 9 luglio 2004, ed avente ad oggetto un tema più ristretto, la costruzione del muro nel Territorio palestinese occupato[4]: la lettura data dalla Corte in quella occasione viene confermata ed estesa; ma è sulle tre novità a mio avviso più importanti che vorrei soffermare la mia attenzione: la definizione dello *status* della Striscia di Gaza a seguito del ritiro israeliano del 2005; la valutazione relativa all'illiceità dell'occupazione del Territorio palestinese occupato; le considerazioni in merito alla politica segregazionista posta in atto da Israele nel Territorio palestinese occupato.

2. BREVE INQUADRAMENTO DEL PARERE

Prima di addentrarci nell'esame dei contributi salienti del parere, si impone peraltro un breve inquadramento di carattere generale. Il parere è stato richiesto alla Corte ai sensi dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite, secondo cui l'Assemblea generale, così come il Consiglio di sicurezza, può richiedere alla Corte di rilasciare un parere «su qualunque questione giuridica» («on any legal question»). I pareri della Corte non sono, per definizione, giuridicamente vincolanti, ma sono emessi dalla stessa all'esito di un procedimento analogo a quello contenzioso e contribuiscono alla giurisprudenza dell'«organo giudiziario principale delle Nazioni Unite» (art. 92 della Carta), incarnando la rilevazione da parte dello stesso del diritto internazionale applicabile alla situazione sotto esame con autorevolezza pari a quella che si esprime nelle sentenze.

Come già ricordato, il parere costituisce la seconda occasione in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla crisi mediorientale: con il parere del 9 luglio 2004, essa aveva rilevato l'illiceità della costruzione del muro, cioè della complessa barriera difensiva circondante il territorio israeliano in fase di predisposizione, con riferimento alle porzioni della stessa incidenti sul Territorio palestinese occupato. La Corte innanzitutto rilevava che il territorio della Cisgiordania e di Gaza era soggetto ad occupazione bellica da parte di Israele; che l'annessione da parte di Israele di Gerusalemme est violava il divieto di annessione di territori con la forza, la quale è contraria al divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali di cui all'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite ed alla corrispondente norma consuetudinaria, nonché al diritto di autodeterminazione di cui è titolare il popolo palestinese; che illeciti, per violazione del divieto di cui all'art. 49.6 della IV Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra (divieto per l'occupante di trasferire parte della propria popolazione nel territorio occupato), erano gli insediamenti israeliani nel territorio occupato; che la costruzione del muro, inglobando dal lato israeliano gran parte degli insediamenti

[4] ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, 9 July 2004, *ICJ Reports* 2004, 136 ss. (di seguito "parere sul Muro").

e porzioni rilevanti di territorio palestinese, era tale da dare luogo ad un fatto compiuto sul terreno tendenzialmente permanente, ammontando così ad una annessione di fatto; che tale costruzione si accompagnava a demolizioni di abitazioni e requisizione di terreni dei palestinesi, nonché a restrizioni alla libertà di movimento di questi ultimi, alle possibilità di accesso da parte loro alle altre parti del territorio palestinese, ma anche all'acqua e alle altre fonti di sostentamento nonché ai luoghi sacri, al lavoro, all'educazione, determinando in tal modo l'allontanamento di una parte della popolazione palestinese, con la conseguenza di un'ulteriore alterazione della composizione demografica dei territori interessati; che Israele non poteva invocare a giustificazione della propria condotta la legittima difesa né lo stato di necessità[5].

Nel caso che ci occupa, l'Assemblea generale, nell'ambito dei suoi sforzi pluridecennali per promuovere una soluzione del problema palestinese, rivolge alla Corte due quesiti: a) quali sono le conseguenze giuridiche derivanti dalla perdurante violazione da parte di Israele del diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione, dall'occupazione prolungata, dagli insediamenti e dall'annessione di porzioni del territorio occupato, incluse le misure tese ad alterare la composizione demografica, il carattere e lo *status* della città santa di Gerusalemme, e dalla adozione delle leggi e misure discriminatorie connesse? b) come incidono tali politiche e pratiche di Israele sullo *status* giuridico dell'occupazione, e quali sono le conseguenze giuridiche che discendono da questo *status* per tutti gli Stati e per le Nazioni Unite[6]?

La Corte è giunta all'emissione del proprio parere all'esito di un procedimento scritto e orale cui hanno partecipato numerosi Stati membri delle Nazioni Unite, lo Stato osservatore non membro di Palestina, la Lega degli Stati Arabi, l'Organizzazione per la Cooperazione Islamica e l'Unione Africana. Prima di addentrarsi nel merito, accertata la propria giurisdizione, non contestata da alcuno dei partecipanti, la Corte si è occupata del profilo dell'opportunità di pronunciare il proprio parere, come del resto è prassi costante nell'attività consultiva della stessa, e lo ha fatto conformandosi ad una giurisprudenza consolidata. La Corte, infatti, pur essendo tenuta in linea di principio a rispondere positivamente ad una richiesta di parere conforme alle previsioni della Carta, potrebbe decidere di non pronunciare un parere se dovesse ritenere che impellenti ragioni di opportunità, o meglio di *judicial propriety*, lo esigano: in particolare, se ritenesse che la richiesta di parere servisse ad aggirare il principio per cui la Corte può decidere una controversia fra due o più Stati soltanto ove tutte le parti in causa consentano alla sua giurisdizione. La Corte, tuttavia, non ha mai ritenuto che non fosse per essa appropriato pronunciare un parere, nemmeno laddove le questioni esaminate fossero (anche) oggetto di una controversia fra Stati ed uno degli Stati in causa si opponesse all'esercizio da parte della Corte della sua giurisdizione consultiva[7]. La Corte, dunque, nonostante l'opposizione di Israele, sottolinea, così come aveva già fatto nel parere sul Muro, che la questione palestinese non è meramente una controversia bilaterale fra Israele e Palestina e dunque essa non può esimersi dal dare il suo parere[8].

Fra gli altri motivi addotti da alcune parti per dissuadere la Corte dal rendere il parere, interessa qui peraltro menzionare quello relativo ad un presunto vizio nella formulazione dei quesiti da parte

[5] Parere sul Muro, cit., 167 ss. Il dispositivo del parere è riprodotto a 201 s.

[6] UNGA Res. 77/247, 30 December 2022, § 18.

[7] V., per tutti, R. Higgins, *The International Court of Justice*, in R. Higgins, P. Webb, D. Akande, S. Sivakumaran, J. Sloan (Eds.), *Oppenheim's International Law. United Nations*, vol. II, Oxford University Press, 2017, 1137 ss., 1168 s.

[8] Cfr. parere sul Muro, cit., 157 ss.; parere, cit., § 33 ss. Se l'accertamento da parte della Corte della sua giurisdizione è unanime, la decisione di rispondere positivamente alla richiesta di parere è adottata con il voto contrario della vicepresidente Julia Sebutinde, la quale esprime la sua contrarietà anche su tutti i rimanenti punti del dispositivo.

Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società
ISSN 2612-6672 – n. 1/2025

dell'Assemblea generale, derivante dal fatto che i medesimi presuppongano l'illiceità delle politiche e pratiche di Israele in relazione ai territori occupati[9]. La Corte confuta questo argomento, sottolineando innanzitutto di avere il potere di riformulare eventualmente le questioni che le vengono poste e aggiungendo di non ritenere, nel caso specifico, che l'Assemblea generale intendesse limitare la libertà della Corte di determinare se le pratiche e politiche di Israele configurino o meno una violazione dei principi e delle regole di diritto internazionale[10].

La Corte, infine, sempre preliminarmente all'esame del merito, evidenzia di avere a disposizione elementi di conoscenza della situazione sufficienti, nonostante la mancata partecipazione di Israele al procedimento, al di là della fase preliminare: elementi consistenti, in particolare, oltre che nelle informazioni fornite dai numerosi Stati e organizzazioni internazionali che hanno preso parte attiva al procedimento, in un voluminoso dossier prodotto dalle Nazioni Unite e composto da risoluzioni, rapporti e documenti di vario tipo prodotti nel corso degli anni dagli organi principali così come da molteplici organi sussidiari che si sono occupati della questione palestinese da diverse prospettive[11].

Il parere, nella sua parte relativa all'esame del merito, dopo avere brevemente ricostruito il contesto generale in una prospettiva storico-giuridica, identifica la portata ed il significato corretti da attribuire alle questioni sottoposte all'esame della Corte; passa quindi a determinare il diritto applicabile; si sofferma, alla luce delle norme giuridiche pertinenti, sulle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato, esaminando specificamente la questione dell'occupazione prolungata, la politica degli insediamenti, le questioni dell'annessione del Territorio occupato, della legislazione e delle misure discriminatorie e dell'autodeterminazione; rileva gli effetti che le politiche e pratiche di Israele producono sullo *status* giuridico dell'occupazione e determina, infine, le conseguenze giuridiche delle politiche e pratiche di Israele e della rilevata illiceità della continua presenza di Israele nel Territorio palestinese occupato per lo Stato di Israele, per gli altri Stati e per le Nazioni Unite[12].

Nella parte dispositiva del parere, la Corte è quasi unanime nel valutare che lo Stato di Israele debba cessare immediatamente ogni nuova attività di insediamento ed evacuare i coloni dal Territorio palestinese occupato e che esso debba prestare riparazione per i danni causati alle persone fisiche e giuridiche in tale Territorio[13], mentre qualche voto dissenziente accompagna le valutazioni dell'illiceità della continua presenza di Israele nel Territorio palestinese occupato e dei conseguenti obblighi di questo Stato di porre termine alla sua presenza in tale Territorio il più rapidamente possibile[14]; dell'obbligo di tutti gli Stati di non riconoscere la legalità della situazione determinata dall'illecita occupazione e di non prestare assistenza allo Stato di Israele nel mantenerla nonché degli obblighi delle Nazioni Unite di non riconoscere la legalità dell'occupazione e di prendere in considerazione le azioni richieste per porre fine il più rapidamente possibile a tale illecita presenza[15].

[9] V., per una contestazione netta relativa al presente punto, così come al precedente, la dichiarazione sottoposta dallo Stato di Israele nella fase scritta del procedimento, il 24 luglio 2023 (disponibile sul sito della Corte: icj-cij.org/case/186).

[10] Parere, cit., § 48 s.

[11] Parere, cit., § 44 ss.

[12] Parere, cit., § 51 ss.

[13] Paragrafi 5 e 6 del dispositivo (§ 285 del parere), approvati con l'unico dissenso della vicepresidente Sebutinde.

[14] Paragrafi 3 e 4 del dispositivo, approvati con undici voti a favore e quattro contrari (i giudici Sebutinde, Tomka, Abraham e Aurescu).

[15] Paragrafi 7, 8 e 9 del dispositivo, adottati con dodici voti a favore e tre contrari (Sebutinde, Abraham e Aurescu).

3. LO STATUS DELLA STRISCIA DI GAZA

Come ricordato sopra, la Corte non si occupa in modo specifico della situazione nella Striscia di Gaza, ma rileva che quest'ultima è compresa, insieme alla Cisgiordania e a Gerusalemme est, nel Territorio palestinese occupato, il quale costituisce dal punto di vista giuridico una singola unità territoriale, come attestato da una serie di risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza[16]. Già nel parere sul Muro del 2004 la Corte aveva rilevato che il Territorio palestinese era soggetto ad occupazione bellica, ma non si era soffermata sullo *status* giuridico della Striscia, dal momento che il muro non incideva sul territorio di quest'ultima. La questione si pone dal momento che, come ricordato dalla Corte, nel 2004 Israele annunciò un piano di disimpegno da Gaza e dal 2005 esso aveva completato il ritiro delle sue forze armate nonché degli insediamenti che erano stati costituiti nella Striscia. Se il governo di Israele non ha mai riconosciuto l'applicabilità *de iure* del diritto dell'occupazione nei territori palestinesi, alcuni Stati e osservatori ritengono che tale diritto non sia più applicabile a Gaza a far data dal ritiro israeliano del 2005, lo *status* di occupazione militare necessitando secondo tale opinione di una presenza militare sul terreno (*boots on the ground*). La Corte peraltro rileva che, come evidenziato dalla Commissione d'inchiesta internazionale indipendente sulle violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse nel Territorio palestinese occupato, stabilita dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite con risoluzione del 23 luglio 2014, Israele ha mantenuto il controllo dello spazio aereo e delle acque territoriali di Gaza, così come dei valichi di passaggio alla frontiera della Striscia, della fornitura di infrastrutture civili, incluse l'acqua e l'elettricità, e di funzioni governative cruciali quale la gestione del registro della popolazione palestinese[17]. La Corte correttamente osserva che il criterio decisivo per accertare una situazione di occupazione militare non è tanto quello della presenza militare fisica, ma consiste piuttosto nel fatto che l'autorità sia stata stabilita e possa essere esercitata (art. 42 del Regolamento dell'Aia del 1907[18]), il che può accadere anche laddove lo Stato, pur non fisicamente presente, abbia la capacità di far valere la sua autorità, facendo sentire la sua presenza fisica in un tempo ragionevole. Una potenza occupante che ritiri la sua presenza fisica in tutto o in parte «may still bear obligations under the law of occupation to the extent that it remains capable of exercising, and continues to exercise, elements of its authority in place of the local government»[19]. Adottando dunque, come parrebbe, un approccio funzionale all'applicazione del diritto dell'occupazione, che consente anche, eccezionalmente, di individuare situazioni di occupazione che potremmo definire "non piena"[20], la Corte ritiene che Israele abbia conservato la

[16] Parere, cit., § 78.

[17] Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, *Report*, UN Doc. A/77/328, 14 September 2022, § 19 e parere, cit., § 89.

[18] *Règlement*, annesso alla *Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, La Haye, 18 octobre 1907. Il Regolamento (reperibile alla pagina web ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907?activeTab=default) è ritenuto corrispondente alla consuetudine internazionale.

[19] Parere, cit., § 92.

[20] Tale approccio risulta adottato, in particolare, dal Comitato internazionale della Croce Rossa: cfr. ICRC, *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*, *Report*, Geneva, October 2015, presentato alla 32ma Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, Ginevra, 8-10 dicembre 2015 (32IC/15/11), 11-12. Si veda in particolare 12: «The ICRC considers (…) that in some specific and rather exceptional cases – in particular when foreign forces withdraw from occupied territory (or parts thereof) but retain key elements of authority or other important governmental functions usually performed by an occupying power – the law of occupation may continue to apply within the territorial and functional limits of such competences. Indeed, despite the lack of the physical presence of foreign forces in the territory concerned, the retained authority may amount to effective control for the purposes of the law of occupation and entail the continued application of the relevant provisions of this body of norms». Si veda altresì A. Gross, *The Writing on the Wall: Rethinking the International Law of Occupation*, Cambridge University Press, 2017, 213 ss. Cfr. anche sul punto, da ultimo, M. Pertile, *Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato: implicazioni per il diritto internazionale umanitario*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2025, 177 ss., a 181 ss.

capacità di esercitare alcuni elementi chiave di autorità sulla Striscia di Gaza e abbia continuato a farlo[21]. Essa rileva per inciso che ciò risulta tanto più vero dopo il 7 ottobre 2023. La Corte, dunque, conclude che il ritiro di Israele dalla Striscia non abbia interamente liberato tale Stato dagli obblighi per esso derivanti dal diritto dell'occupazione: tali obblighi rimangono commisurati al grado di controllo effettivo da esso esercitato. È un peccato che la Corte non abbia modo di approfondire quale sia il grado di controllo effettivo esercitato da Israele a Gaza, né il livello dell'autorità nelle mani di Hamas, quantomeno prima del 7 ottobre 2023, e quali obblighi di conseguenza continuino a gravare sullo Stato di Israele in relazione alla Striscia[22].

4. L'ILLICEITÀ DELL'OCCUPAZIONE

La Corte evidenzia come le politiche e pratiche messe in atto da Israele, dalla continua espansione degli insediamenti nel Territorio occupato, sostenuti o condonati dallo Stato israeliano, alla costruzione delle infrastrutture ad essi connesse, incluso il muro, dallo sfruttamento delle risorse del Territorio occupato alla proclamazione di Gerusalemme quale capitale di Israele, dalla generale applicazione della legge israeliana a Gerusalemme est alla sua estesa applicazione in Cisgiordania (in particolare negli insediamenti e ai coloni israeliani), contribuiscano a radicare il controllo di Israele su tale territorio, con specifico riferimento a Gerusalemme est e all'area C della Cisgiordania[23]. Il parere sottolinea come tali misure siano finalizzate a rimanere in vigore indefinitamente e come esse si traducano nella annessione di ampie porzioni del Territorio occupato[24]. La Corte usa il termine "annessione" a qualificare non solo l'annessione *de jure*, cioè la formale proclamazione di sovranità su un territorio, ma anche l'annessione *de facto*, consistente negli atti tesi a creare un fatto compiuto sul terreno tale da consolidare il controllo permanente dello Stato su un territorio occupato. Tali prassi violano gravemente il divieto di acquisizione di territori con la forza, corollario del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali, proclamato nell'art. 2.4 della Carta delle Nazioni Unite e chiaramente attestato nel diritto consuetudinario[25].

---

[21] Cfr. anche S.S. Jaber, I. Bantekas, *The Status of Gaza as Occupied Territory under International Law*, in *ICLQ*, 2023, 1069 ss. Secondo F. Favuzza, M. Longobardo, *The Status of the Gaza Strip before and after 7 October 2023 under the Law of Occupation*, in *Revue Belge de Droit International*, 2024, vol. 57 (in corso di pubblicazione, versione pre-stampa disponibile su www.ssrn.com), non solo Gaza è rimasta sotto occupazione israeliana dopo il 2005 (e ci rimane anche dopo il 7 ottobre), ma il fatto che esistesse in tale territorio una forte autorità locale (Hamas) costituisce una mera circostanza di fatto da prendere in considerazione nel misurare il rispetto da parte di Israele del diritto dell'occupazione. Da ultimo, nega l'applicabilità del diritto dell'occupazione a Gaza la Corte suprema israeliana, riunita quale Alta Corte di giustizia (HCJ, *Gisha* v. *Government of Israel*, decisione del 27 marzo 2025, in ebraico): cfr., fra gli altri, Y. Shany, A. Cohen, *Limited Protection: Israel's High Court of Justice Rejection of Gaza Humanitarian Aid Petition*, in *Just Security*, 1° aprile 2025; N. Gordon, M. Haddad, *How Did the Israeli Supreme Court Legitimise Starvation as a Weapon of War? An Autopsy of a Ruling (Part I)* e *(Part II)*, in *Opinio Juris*, 14 maggio 2025.

[22] Si vedano in tal senso le osservazioni dell'opinione individuale della giudice statunitense Sarah H. Cleveland, allegata al parere, § 11 ss., in particolare § 24 e 25. In senso critico, cfr. altresì Y. Shany, A. Cohen, *Another Brick in the Wall? The ICJ Advisory Opinion on Israeli Policies and Practices in the Occupied Palestinian Territory*, in *Lawfare*, 24 luglio 2024.

[23] Si ricorda che la suddivisione del territorio della Cisgiordania in tre aree (A, B e C) è stata stabilita con il c.d. Accordo di Oslo II tra lo Stato di Israele e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (*Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*), firmato a Washington il 28 settembre 1995: mentre nelle aree A e B venivano concessi limitati poteri di autogoverno alla costituenda Autorità nazionale palestinese, l'area C, comprendente più del 60% della Cisgiordania, sarebbe rimasta sotto il pieno controllo israeliano. Il testo dell'accordo è riprodotto alla pagina web un.org/unispal/document/auto-insert-185434/.

[24] Cfr. parere, cit., § 111 ss. e, in particolare, § 173.

[25] Per una diversa lettura del divieto di acquisizione di territori con la forza, ricostruito quale principio fondativo autonomo del diritto internazionale, pur connesso al divieto di uso della forza nonché al principio di autodeterminazione e alla tutela della sovranità statale, cfr. I. Brunk, M. Hakimi, *The Prohibition of Annexations and the Foundations of Modern International Law*, in *AJIL*, 2024, 407 ss.

La Corte si sofferma più avanti sul diritto di autodeterminazione, che già in più occasioni aveva riconosciuto quale principio essenziale del diritto internazionale, discendente da un obbligo *erga omnes*, il cui rispetto è in quanto tale esigibile da tutti gli Stati, rilevando chiaramente la titolarità di tale diritto in capo al popolo palestinese[26]. Qui la Corte compie un passo ulteriore, affermando per la prima volta che «in casi di occupazione straniera come il presente» tale diritto «costituisce una norma imperativa del diritto internazionale»[27]. Si tratta di un'affermazione importante, benché da lungo tempo la dottrina annoverasse il diritto di autodeterminazione tra le norme di *ius cogens* e in tal senso si sia espressa anche la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite[28]. Anche in questo caso, peraltro, si può lamentare l'assenza di motivazione dell'affermazione della Corte e la mancanza di spiegazione per l'inciso teso a limitare la stessa ai «casi di occupazione straniera come il presente»[29].

La Corte rileva quindi quanto le politiche e pratiche di Israele, risultando nell'annessione di ampie porzioni del Territorio palestinese occupato, in un contributo all'allontanamento dei palestinesi da certe aree, in particolare dall'area C e da Gerusalemme est, nella privazione del godimento da parte del popolo palestinese delle risorse naturali del Territorio, nella dipendenza da Israele di quest'ultimo, specialmente della Striscia di Gaza, per l'approvvigionamento di beni e servizi essenziali, comportino altrettante violazioni del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, impedendo a quest'ultimo di determinare liberamente il proprio *status* e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale. Il pregiudizio al diritto di autodeterminazione risulta aggravato dal prolungarsi nel tempo di tali condotte[30].

Dalle predette considerazioni, la Corte trae la conseguenza dell'illiceità dell'occupazione israeliana. Va premesso che essa interpreta la seconda domanda rivoltale dall'Assemblea generale, relativa, come si è visto, all'incidenza delle politiche e pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato sullo *status* giuridico dell'occupazione, come attinente ad una determinazione della liceità dell'occupazione stessa. Inoltre, la Corte evidenzia come tale questione debba essere risolta alla luce dello *ius ad bellum*, rimanendo impregiudicata l'applicazione dello *ius in bello* all'occupazione, a prescindere dalla sua liceità[31]. I giudici non si pronunciano sul fatto se l'occupazione da parte di Israele dei territori fosse lecita o illecita all'origine (il che dipende naturalmente dal fatto se l'uso della forza da parte di Israele nella Guerra dei sei giorni del giugno 1967 fosse giustificabile o meno a titolo di legittima difesa),

[26] Cfr. Parere, cit., § 230 ss., nonché *Case concerning East Timor* (Portugal v. Australia), *Judgment*, 30 June 1995, in *ICJ Reports 1995*, 90 ss.; parere sul Muro, cit., 136 ss.; *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, *Advisory Opinion*, 25 February 2019, *ICJ Reports 2019*, 95 ss.

[27] Parere, cit., § 233.

[28] Cfr. International Law Commission, *Draft conclusions on the identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (*jus cogens*), with commentaries*, UN Doc. A/77/10, 2022, *Annex*.

[29] Cfr. in merito la dichiarazione del giudice Dire Tladi, allegata al parere, il quale rileva anche l'incoerenza della Corte, laddove essa riconduce alla natura *erga omnes* degli obblighi violati da Israele (§ 274 del parere), anziché all'appartenenza di questi allo *ius cogens*, gli obblighi che essa pone a carico degli Stati terzi. Cfr. anche le considerazioni di M. Arcari, *Un'occupazione, un'annessione, una norma imperativa. Note sul parere della Corte internazionale di giustizia del 19 luglio 2024*, *DUDI*, vol. 18, 2024, 633 ss., a 640 ss., secondo cui «la dichiarazione della Corte sul carattere cogente del diritto di autodeterminazione può ben essere interpretata nel senso di significare che, in situazioni estreme di occupazione sconfinanti nell'annessione, l'autodeterminazione indica un fine (la costituzione di uno Stato indipendente) la cui realizzazione, in analogia con quanto affermato nella risoluzione 1514(XV) dell'AG relativa alla concessione dell'indipendenza ai popoli coloniali, non può essere ritardata o sottoposta a condizioni» (643). In senso critico, v. altresì H. Deng, *Reflections on the Identification of Jus Cogens by the ICJ in the Advisory Opinion on the Legality of Israel's Occupation of Palestinian Territories: Taking into Account the ILC Draft Conclusions on Jus Cogens*, in *EJIL: Talk!*, 27 August 2024.

[30] Parere, cit., § 237 ss.

[31] Cfr. parere, cit., § 250 s.

ISSN 2612-6672 – n. 1/2025

concentrandosi invece sulla liceità dell'occupazione nella situazione attuale. Essi concludono che l'abuso prolungato da parte di Israele della sua posizione di Potenza occupante, risultante dall'annessione e dalla pretesa all'esercizio di un controllo permanente sul Territorio palestinese occupato nonché dalla frustrazione continua del diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione, viola principi fondamentali del diritto internazionale, rendendo in tal modo illecita la presenza di Israele in tale territorio. Tale illiceità si estende al Territorio palestinese occupato nella sua interezza[32]. Ne discende l'obbligo di Israele di porre fine alla sua presenza nel Territorio palestinese occupato il più rapidamente possibile, mentre nell'immediato tale Stato deve interrompere ogni nuovo insediamento e rimuovere leggi e misure che sostengano la situazione di illiceità, incluse le misure tese a modificare la composizione demografica di qualunque parte del territorio. Lo Stato deve inoltre prestare piena riparazione per i danni causati a persone fisiche e giuridiche dai suoi atti internazionalmente illeciti, inclusa la *restitutio in integrum* consistente nella evacuazione dei coloni dagli insediamenti esistenti[33]. La Corte evidenzia quindi le conseguenze della situazione per gli Stati terzi e per le Nazioni Unite: essa sottolinea come sia compito dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza stabilire le modalità necessarie a garantire la cessazione dell'illecita presenza israeliana e la piena realizzazione del diritto palestinese all'autodeterminazione, mentre gli Stati membri devono cooperare con le Nazioni Unite per attuare tali modalità. Tenendo conto delle numerose risoluzioni adottate nel tempo dai due organi summenzionati, grava sugli Stati membri dell'ONU l'obbligo di non riconoscere alcun cambiamento nelle caratteristiche fisiche, nella composizione demografica, nella struttura istituzionale o nello *status* del Territorio palestinese occupato, che non sia concordato tra le parti all'esito di negoziati, e di distinguere, nel trattare con lo Stato di Israele, tra il territorio di quest'ultimo e il Territorio palestinese occupato sin dal 1967. La Corte ritiene inoltre che, in virtù della natura e dell'importanza dei diritti e degli obblighi coinvolti (dei quali ultimi è ricordata la natura *erga omnes*)[34], tutti gli Stati abbiano l'obbligo di non riconoscere quale lecita la situazione risultante dall'illecita presenza di Israele nel Territorio palestinese occupato e di non prestare aiuto o assistenza nel mantenimento di tale situazione. Essi devono anzi fare in modo, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, che ogni ostacolo all'esercizio del diritto all'autodeterminazione da parte del popolo palestinese risultante dall'illecita presenza israeliana abbia fine. Devono inoltre adoperarsi per far sì che Israele rispetti il diritto internazionale umanitario, in conformità dell'obbligo di assicurare il rispetto di tale diritto discendente dall'art. 1 comune delle Convenzioni di Ginevra. Il divieto di riconoscimento di cui sopra si applica altresì alle organizzazioni internazionali, incluse le Nazioni Unite[35].

È un peccato che la Corte non abbia specificato meglio l'inciso riportato sopra secondo cui gli Stati membri delle Nazioni Unite avrebbero l'obbligo di non riconoscere cambiamenti del Territorio

[32] Parere, cit., § 261 s. Nella loro opinione individuale congiunta cit., i giudici Tomka, Abraham e Aurescu contestano la conclusione raggiunta dalla Corte in merito all'illiceità dell'occupazione, ritenendo che essa manchi di qualunque giustificazione giuridica (cfr. § 6 e 22). Per parte sua, la giudice Cleveland, nella sua opinione individuale cit., contesta il fatto che la suddetta conclusione si applichi alla situazione attuale di Gaza, sia in virtù della delimitazione temporale che la stessa Corte si è data nell'emettere il parere sia perché l'analisi della Corte, basata sullo *jus ad bellum*, non si è soffermata sulla situazione della Striscia (§ 21).

[33] Parere, cit., § 267 ss.

[34] Cfr. § 274 del parere nonché *supra*, nota 28.

[35] Parere, cit., § 275 ss. Si veda altresì la Ris. ES-10/24 dell'Assemblea generale del 18 settembre 2024 (adottata con 124 voti a favore, 14 contrari e 43 astensioni), che richiama Israele e gli altri Stati alle loro responsabilità al fine di attuare le indicazioni contenute nel parere della Corte.

palestinese occupato «except as agreed by the parties through negotiations»[36]. Non vi è dubbio che accordi tra le parti, si collochino essi o meno sulla scia degli accordi c.d. di Oslo, siano indispensabili per definire una serie di dettagli che dovranno presiedere, se mai tale risultato verrà conseguito, al passaggio di poteri ed alla delineazione dei rapporti tra lo Stato di Israele e il nuovo Stato palestinese o, se si preferisce, lo Stato di Palestina finalmente effettivo. Ma sarebbe stato opportuno ricordare che nessun accordo tra le parti potrà mai, in pendenza della situazione di occupazione, attribuire ad Israele la sovranità su porzioni del Territorio palestinese occupato, senza con ciò violare il divieto di acquisizione di territori con la forza e il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, considerando la dubbia genuinità di qualunque consenso in proposito da parte palestinese. La natura cogente del divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali e del diritto di autodeterminazione, affermata dalla Corte per quanto riguarda quest'ultimo, non può che rafforzare tale conclusione[37].

Il risultato cui perviene la Corte, cioè l'affermazione dell'illiceità dell'occupazione israeliana, è pienamente condivisibile, considerando il contrasto radicale che sussiste fra le modalità con cui tale occupazione è stata ed è gestita, per tutta la lunghissima durata che la contraddistingue, e le conseguenze aberranti cui sta conducendo ed i precetti derivanti da principi fondamentali dell'ordinamento internazionale, ma ancora una volta occorre rilevare che un ragionamento più articolato da parte della Corte avrebbe potuto offrire un fondamento giuridico più solido all'intero impianto motivazionale[38].

5. LA SEGREGAZIONE DELLA POPOLAZIONE PALESTINESE

Nel suo parere la Corte ha anche modo di soffermarsi sulle varie forme di discriminazione ai danni della popolazione palestinese risultanti dalle misure e dalle pratiche messe in atto da Israele nel Territorio palestinese occupato. Essa esamina le restrizioni alle possibilità di ottenere o di mantenere la residenza da parte dei palestinesi nel territorio di Gerusalemme est, restrizioni che non si applicano ai coloni israeliani della Cisgiordania e che paiono finalizzate a consolidare l'annessione di tale territorio allo Stato di Israele; le limitazioni imposte all'accesso dei palestinesi a gran parte dell'area C della Cisgiordania, comprese le strade di passaggio utilizzate dagli israeliani e dai coloni, accompagnate dalla distruzione di altre strade e infrastrutture utilizzate dai palestinesi nella West Bank, limitazioni e misure non giustificabili per ragioni di sicurezza laddove questa attenga alla protezione degli insediamenti illegali; le demolizioni di abitazioni e altre infrastrutture palestinesi, utilizzate quale sanzione punitiva a fronte della commissione di reati: misura che non viene mai applicata ai danni di civili israeliani e che può configurare una violazione dell'art. 53 della quarta Convenzione di Ginevra[39], che proibisce la distruzione di beni mobili o immobili

[36] Parere, cit., § 278. La formula è ripresa da risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale.

[37] Si rimanda alla nota 29, *supra*. Si consideri del resto anche la sottolineatura da parte della Corte del fatto che Israele, quale potenza occupante, abbia l'obbligo di non impedire al popolo palestinese di esercitare il suo diritto all'autodeterminazione «over the entirety of the Occupied Palestinian Territory»: parere, cit., § 237.

[38] In merito alle difficoltà che solleva il ragionamento della Corte v. M. Arcari, *Un'occupazione*, cit., 636 ss.; M. Longobardo, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem. Advisory Opinion*, in *AJIL*, 2024, 291 ss., 294 ss. V. altresì M. Pertile, *Il parere consultivo*, cit., 186 ss. nonché M. Milanovic, *ICJ Delivers Advisory Opinion on the Legality of Israel's Occupation of Palestine Territories*, in *EJIL: Talk!*, 20 July 2024 e M. Milanovic, *A Hypothetical Scenario on Illegal Occupation*, in *EJIL: Talk!*, 28 August 2024.

[39] *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Geneva, 12 August 1949, *UNTS*, vol. 75, 1950, 287 ss. La Convenzione è entrata in vigore sul piano internazionale il 21 ottobre 1950 e vincola Israele e Palestina. Le quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 sono del resto ritenute largamente corrispondenti alla consuetudine internazionale.

in territorio occupato, tranne che essa sia resa assolutamente necessaria dalle operazioni militari, nonché dell'art. 33 della stessa Convenzione, che vieta le punizioni collettive; le demolizioni utilizzate, in alternativa, per mancanza di permesso edilizio, a fronte di una situazione in cui la grande maggioranza delle richieste di permesso presentate dai palestinesi, per quelle limitate aree in cui possono stabilirsi, viene negata, mentre le richieste presentate da israeliani risultano in un tasso elevato di approvazioni e le stesse demolizioni sono applicate in modo molto più solerte e diffuso nei confronti dei primi piuttosto che dei secondi. La Corte correttamente ritiene che questo insieme di misure e restrizioni configuri una differenza di trattamento che non può essere giustificata sulla base di criteri ragionevoli e oggettivi, che esso non risponda a finalità pubbliche legittime e che tale regime complessivo costituisca una discriminazione sistemica, fondata, tra l'altro, su razza, religione o origine etnica, in violazione degli articoli 2.1 e 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dell'art. 2.2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e dell'art. 2 della Convenzione sulla eliminazione della discriminazione razziale (CERD)[40].

Il nocciolo della questione è però rappresentato dall'accusa rivolta da molte parti ad Israele di praticare una politica di *apartheid* nei confronti della popolazione palestinese. Su questo tema la Corte fa alcune affermazioni importanti. Il punto di partenza è dato dall'art. 3 CERD, che recita:

> States Parties particularly condemn racial segregation and *apartheid* and undertake to prevent, prohibit and eradicate all practices of this nature in territories under their jurisdiction.

La norma, pur riferendosi evidentemente a forme particolarmente gravi di discriminazione razziale di carattere sistemico, non definisce né la segregazione né l'*apartheid* né specifica quali siano le differenze fra i due concetti. La Convenzione internazionale contro il crimine di *apartheid* offre di quest'ultimo una definizione complessa, che lo identifica negli atti inumani commessi allo scopo di stabilire e di mantenere il dominio di un gruppo razziale su un altro e di opprimerlo in modo sistematico, quali il diniego del diritto alla vita e alla libertà personale nei confronti degli appartenenti a tale altro gruppo razziale e altre condotte tra cui:

> Any legislative measures and other measures calculated to prevent a racial group or groups from participation in the political, social, economic and cultural life of the country and the deliberate creation of conditions preventing the full development of such a group or groups, in particular by denying to members of a racial group or groups basic human rights and freedoms, including the right to work, the right to form recognized trade unions, the right to education, the right to leave and to return to their country, the right to a nationality, the right to freedom of movement and residence, the right to freedom of opinion and expression, and the right to freedom of peaceful assembly and association;

[40] Cfr. parere, cit., § 180 ss. e, in particolare, § 223. Cfr. altresì i principi generali antidiscriminazione contenuti nel Patto sui diritti civili e politici (*International Covenant on Civil and Political Rights* del 16 dicembre 1966, entrato in vigore sul piano internazionale il 23 marzo 1976, *UNTS*, vol. 999, 1976, 171 ss.), art. 2.1 e art. 26, nonché nell'art. 2 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* del 16 dicembre 1966, entrato in vigore sul piano internazionale il 3 gennaio 1976, *UNTS*, vol. 993, 1976, 3 ss.); i più specifici obblighi di contrasto della discriminazione razziale contenuti nell'art. 2 della Convenzione sulla discriminazione razziale (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* del 21 dicembre 1965, entrata in vigore sul piano internazionale il 4 gennaio 1969, *UNTS*, vol. 660, 1969, 211 ss.). La Convenzione definisce la discriminazione razziale, all'art. 1, come «any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life». Israele è parte dei tre strumenti qui ricordati.

nonché:

> Any measures including legislative measures, designed to divide the population along racial lines by the creation of separate reserves and ghettos for the members of a racial group or groups, the prohibition of mixed marriages among members of various racial groups, the expropriation of landed property belonging to a racial group or groups or to members thereof[41].

Lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale identifica, invece, sulla stessa scia ma in modo più restrittivo, il crimine contro l'umanità di *apartheid* con "atti inumani di carattere simile" a quello degli altri crimini contro l'umanità (quali omicidio, sterminio, deportazione, tortura, stupro, sparizione forzata, persecuzione…) commessi nel contesto di un regime istituzionalizzato di oppressione sistematica e di dominio da parte di un gruppo razziale su un altro gruppo razziale, con l'intento di mantenere tale regime[42]. Senonché gli ultimi due strumenti non sono applicabili allo Stato di Israele, che non ne è parte. Occorrerebbe dunque effettuare una difficile valutazione in merito alla corrispondenza di tali definizioni al diritto consuetudinario, tenendo oltretutto presente il fatto che lo Statuto della Corte e, almeno entro certi limiti, anche la Convenzione del 1973 hanno ad oggetto la responsabilità penale individuale anziché quella dello Stato[43]. E ad ogni modo neppure tali strumenti ci consentono di distinguere con chiarezza l'*apartheid* da "simili politiche di segregazione" cui pure la Convenzione menzionata da ultimo fa riferimento. Nella CERD, la segregazione è palesemente concetto più ampio all'interno del quale è compreso l'*apartheid*, ma il Comitato sulla eliminazione della discriminazione razziale, organo di controllo istituito dalla Convenzione, non ha ad oggi definito con precisione i contorni di quest'ultimo[44].

La Corte, che nota come l'art. 3 CERD si riferisca a forme particolarmente gravi di discriminazione razziale, rileva che le politiche e pratiche di Israele nella Cisgiordania e a Gerusalemme est pongono in atto una separazione tra la popolazione palestinese e i coloni: una separazione fisica, in primo luogo, laddove i palestinesi risultano isolati dai coloni, ma spesso anche tra di loro; una separazione che è anche giuridica, laddove coloni e palestinesi sono soggetti a leggi diverse e i coloni sono esenti dalle restrizioni che si applicano ai palestinesi. La Corte ne conclude che la legislazione e le misure adottate dallo Stato di Israele sono funzionali a mantenere una separazione pressoché completa tra la comunità dei coloni e quella dei palestinesi e ciò costituisce una violazione dell'art. 3 CERD.

La Corte, dunque, rileva che vi è segregazione, ma non prende chiara posizione sul punto se le misure e pratiche in atto configurino un vero e proprio regime di *apartheid*[45].

---

41 *International Convention for the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid* del 30 novembre 1973, entrata in vigore sul piano internazionale il 18 luglio 1976 (*UNTS*, vol. 1015, 1976, 243 ss.), art. II (sono riportate le lettere c) e d)).

42 Cfr. *Rome Statute of the International Criminal Court* del 17 luglio 1998, in vigore sul piano internazionale dal 1° luglio 2002 (*UNTS*, vol. 2187, 2004, 91 ss.), art. 7.1*(j)* e 7.2*(h)*.

43 A favore dell'utilizzo della Convenzione del 1973 e dello Statuto ai fini dell'interpretazione del concetto di *apartheid* all'interno della CERD cfr. la dichiarazione del giudice Brant allegata al parere della Corte, § 10. Il progetto di articoli sui crimini contro l'umanità della Commissione del diritto internazionale del 2019 (in UN Doc. A/74/10), all'art. 2, riproduce la definizione del crimine di *apartheid* contenuta nello Statuto di Roma.

44 Cfr. opinione individuale del giudice Nolte, allegata al parere, § 16. Cfr. altresì D. Keane, *'Racial Segregation and Apartheid' in the ICJ Advisory Opinion*, in *EJIL: Talk!*, 31 July 2024.

45 Come correttamente rilevato nell'opinione individuale del giudice Nolte cit., § 8, il quale tuttavia non ritiene vi siano gli elementi neppure per accertare una segregazione, che, secondo Nolte, necessita tanto quanto l'*apartheid* di un elemento di intenzionalità difficilmente dimostrabile. Ritiene invece che la Corte individui correttamente una violazione del divieto di *apartheid* il giudice sudafricano Tladi, nella sua dichiarazione cit. (§ 36). Anche secondo il presidente Salam non vi è dubbio che le politiche e pratiche di Israele diano luogo ad un regime di *apartheid* (sua dichiarazione allegata al parere, § 16 ss.).

Le considerazioni della Corte sono importanti e condivisibili nei limiti in cui individuano in Cisgiordania e a Gerusalemme est la presenza di un regime di segregazione in violazione della Convenzione sull'eliminazione della discriminazione razziale. Anche in questo caso però si può lamentare una mancanza di approfondimento dell'analisi, che avrebbe potuto forse condurre a un chiarimento dei concetti di segregazione ed *apartheid* e a conclusioni più precise in merito alla presenza o meno di un regime di *apartheid*[46]; d'altra parte la Corte avrebbe potuto forse giovarsi delle considerazioni già svolte su tale situazione in varie occasioni dal Comitato competente (le quali pure, rilevando una segregazione, non sono giunte ad accertare una situazione di vero e proprio *apartheid*)[47].

6. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il parere della Corte internazionale di giustizia costituisce una delle tappe della giurisprudenza della Corte, tutta consultiva, sulla crisi mediorientale: una tappa cui è in procinto di aggiungersene un'altra, sempre nella forma di parere[48]. Una giurisprudenza che evidenzia le gravi e sistematiche violazioni del diritto internazionale che caratterizzano l'amministrazione del Territorio palestinese occupato, in particolare della Cisgiordania e di Gerusalemme est, da parte dello Stato di Israele. Il parere, come quello che lo seguirà a breve, giunge in un momento particolarmente drammatico, in cui a fronte delle politiche dell'attuale governo israeliano, purtroppo supportate con ancor più vigore e anzi spronate dalla nuova amministrazione americana, non solo il diritto all'autodeterminazione, ma la sopravvivenza stessa del popolo palestinese sembra messa in grave pericolo. La giurisprudenza è autorevole, dato il prestigio dell'istituzione giudiziaria indipendente da cui promana; ma allo stesso tempo rivela tutta la sua debolezza, non tanto per la mancanza di vincolatività formale dei pareri, quanto perché essi risultano totalmente inascoltati, non solo da parte dello Stato di Israele, ma dalla comunità internazionale nel suo complesso. Pur tuttavia, i pareri sono preziosi, perché indicano principi di cui qualunque soluzione futura che vorrà essere fondata sul diritto dovrà tenere conto. Proprio per questo motivo pare giusto pretendere che la Corte sia tanto più chiara, coerente e precisa nelle indicazioni che essa fornisce agli Stati e alla comunità internazionale nel suo insieme.

[46] Rilevano la mancanza di approfondimento anche l'opinione individuale del giudice Iwasawa, allegata al parere, § 9, e la dichiarazione del giudice Tladi, cit., § 38.

[47] Cfr., in particolare, UN Doc. CERD/C/ISR/CO/17-19, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations on the combined seventeenth to nineteenth reports of Israel*, 27 gennaio 2020, § 21-23.

[48] Cfr. *supra*, nota 3.