

Pasquale Costanzo**Dalla Costituzione allo Stato?****Riflessioni su alcuni recenti sviluppi istituzionali della questione palestinese**

[Dopo qualche tempo di “basso profilo” intrattenuto della cd. questione palestinese negli organi d’informazione, specie nazionali, nell’aprile 2014, le problematiche della tormentata regione mediorientale sono tornate alla ribalta a seguito dell’annunciata riconciliazione tra Hamas e Fatah, ossia le due anime storiche della resistenza ad Israele.]

Il presente contributo, destinato agli studi in onore di [Giuseppe de Vergottini](#), nell’onorare un Maestro del diritto costituzionale comparato, intende fornire qualche preliminare coordinata di riflessione sui profili costituzionalistici della questione palestinese, in ciò avvalendosi soprattutto di fonti documentali e materiale tratti dal web, senza alcuna pretesa di esaustività storica e storiografica]

Sommario: **1. Premessa.** – **2. Le origini e gli sviluppi della questione palestinese (dalla dissoluzione dell’Impero ottomano alla fondazione dello Stato di Israele.** – **3. (Segue). La belligeranza arabo-israeliana e la prima Intifada.** – **4. (Segue). Dagli Accordi di Oslo ai nostri giorni.** – **5. Il potere normativo “sovrano” della Palestina (l’esperienza dell’autogoverno).** – **6. Il drafting della Costituzione palestinese.**

1. Premessa. – In simbolica concomitanza con la Giornata internazionale di solidarietà con il popolo palestinese¹, l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha accordato, il 29 novembre 2012², alla Palestina la condizione di “Stato” osservatore “non membro”³.

Non sarebbe, tuttavia, prudente trarre da tale circostanza⁴ sicuro conforto circa un eventuale accoglimento della ben più rilevante richiesta (già avanzata il 23 settembre 2011) di ammissione della

¹ La Giornata internazionale di solidarietà per il popolo palestinese è stata istituita per ricordare l’anniversario della risoluzione 181 (II) del 1947 dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite (cfr., *infra*, nel testo), con le risoluzioni dell’Assemblea generale 32/40 B del 2 dicembre 1977 e D 34/65 del 12 dicembre 1979. Nella medesima ricorrenza, si tiene, nella sede delle Nazioni Unite a New York, una riunione dell’apposito Comitato, creato nel 1975, per l’esercizio dei diritti inalienabili del popolo palestinese con la partecipazione delle più alte cariche dell’organizzazione internazionale.

² V. <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2012/AG11317.doc.htm>.

³ V. la Risoluzione in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.28&Lang=F.

⁴ All’appena menzionata Risoluzione hanno fatto, per così dire, corona le Risoluzioni:

a) sulla composizione pacifica del conflitto israelo-palestiniano del precedente 21 novembre (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.20&Lang=F);

b) sull’attività, soprattutto di supporto al Comitato cui si accenna *supra* nella nota 1, da parte della Divisione Diritti dei Palestinesi del Segretariato generale di pari data (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.18&Lang=F);

c) sulla situazione nel Medio Oriente del 23 novembre (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.23&Lang=F); e

Palestina quale (centonovantaquattresimo) membro, nel più alto consesso mondiale: per di più nella configurazione territoriale antecedente la cd. Guerra dei Sei Giorni⁵, ossia l'intera Cisgiordania e la Striscia di Gaza, nonché la parte est di Gerusalemme come capitale⁶. Su una simile soluzione, infatti, dovrebbe concentrarsi il pregiudiziale ed unanime consenso dei componenti del Consiglio di sicurezza, mentre non privo di rilievo è il fatto che, tra i 9 voti contrari alla delibera del 29 novembre (138 sono stati i favorevoli⁷ e 41 gli astenuti), spicchino gli Stati Uniti, che, a mezzo del rappresentante al Palazzo di vetro, hanno tenuto a sottolineare come *"This resolution does not establish that Palestine is a State"*⁸. E ciò, malgrado il Presidente dell'Autorità nazionale palestinese, Mahmoud Abbas, non abbia, invece, esitato a dichiarare, nel contempo, che *"The General Assembly is called upon today to issue a birth certificate of the reality of the State of Palestine"*⁹.

La questione, al di là dei suoi termini politici e diplomatici¹⁰, presenta, all'evidenza, delicati profili di diritto internazionale, e, per quanto qui più ci riguarda, di teoria generale e di diritto costituzionale, inerenti all'individuazione stessa dell'esistenza di uno Stato, che, se, per la dottrina classica (e mai decisamente indubbiata), può riportarsi alla coesistenza (pacifica ed incontestata) dei tre elementi di un territorio, di un popolo e di una potestà d'impero di natura sovrana¹¹, proprio la vicenda palestinese sembra rendere più incerta nei suoi esatti "confini". Se, tuttavia, è senz'altro vero che l'acquisizione dello *status* di Paese osservatore¹² permette alla Palestina di aderire alle varie Agenzie e ai diversi

d) sul Golan siriano di pari data (http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.24&Lang=F).

⁵ Cfr. il par. successivo.

⁶ Sotto il profilo territoriale vale subito la pena di sottolineare il già intervenuto cambiamento di orizzonte tra quanto era stato, a suo tempo, affermato nell'art. 19 della Carta Nazionale dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (cfr. <http://www.arabcomint.com/lacarta.htm>) del 28 maggio 1964, il cui senso era stato quello di mettere in mora la Comunità internazionale per esser venuta meno alle sue responsabilità di fronte alla questione palestinese: sicché: *"The partition of Palestine in 1947 and the establishment of the state of Israel are entirely illegal, regardless of the passage of time, because they were contrary to the will of the Palestinian people and to their natural right in their homeland, and inconsistent with the principles embodied in the Charter of the United Nations, particularly the right to self-determination"*, e quanto successivamente recato dalla Dichiarazione d'Indipendenza dello Stato palestinese di Algeri del 15 novembre 1988, con cui furono accettate le Risoluzioni 181, 242 e 338 dell'ONU (cfr. il par. successivo). Si rammenti, inoltre, come, in occasione della revisione della Carta del 1969, venne eliminata la previsione, recata dall'art. 24, che impediva all'OLP di vantare la sovranità palestinese anche sulla Cisgiordania e su Gaza.

⁷ Tale larghissima maggioranza non era imprevedibile, dato il già alto numero di Stati che avevano riconosciuto lo "Stato" palestinese a seguito della già evocata (cfr. la nota precedente) Dichiarazione d'indipendenza di Algeri (sulla vicenda, cfr. J. SALMON, *La proclamation de l'Etat palestinien*, in *Annuaire français de droit international*, 1988, 37 ss.).

⁸ Cfr. *Explanation of Vote by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, Following UN General Assembly Vote on Palestinian Observer State Status Resolution* (<http://usun.state.gov/briefing/statements/201226.htm>).

⁹ Cfr. *Abbas' Speech to the UN General Assembly, November 2012* (<http://www.cfr.org/palestinian-authority/abbas-speech-un-general-assembly-november-2012/p29579>).

¹⁰ Sulle reazioni suscitate dall'adesione dell'Italia alla Risoluzione, v. le parole dell'ambasciatore israeliano a Roma sono state di delusione per la *"decisione dell'Italia, uno dei migliori amici di Israele, di sostenere l'iniziativa unilaterale dei Palestinesi alle Nazioni Unite"*.

¹¹ Sulla complessa questione, ancora, di recente, cfr. G. de Vergottini, *La persistente sovranità*, in questa *Rivista*, 2014 (03.03.14).

¹² Potrebbe, peraltro, anche discutersi dell'effettivo grado di novità di tale soluzione dal momento che, già nel 1974, l'Assemblea Generale aveva invitato l'Organizzazione di Liberazione della Palestina a prendere parte ai lavori dell'organizzazione in qualità di osservatore come rappresentante del popolo palestinese. Con la risoluzione 43/177 del

Programmi dell'ONU e, persino, di poter adire al Tribunale penale internazionale¹³, sembra, del pari, incontestabile come tale riconoscimento non possa valere da solo a creare una nuova entità statale, così come la stessa appartenenza all'ONU non costituirebbe requisito necessario al medesimo fine.

È, più in generale, noto come, per quanto autorevole e importante, nessun riconoscimento possieda valore costitutivo della personalità internazionale di uno Stato, che, ad un siffatto riconoscimento, deve (e può) preesistere come realtà effettiva e “giuridicamente rilevante” in sé e per sé. Si tratta, del resto, di criteri che, per quanto contestabili e relativizzabili¹⁴, hanno trovato riscontro anche in documenti internazionali di fondamentale importanza, quali, esemplarmente, l'*Opinion 1* emessa il 29 novembre 1991 dalla Commissione di Arbitrato per l'ex Jugoslavia¹⁵, secondo cui “*A State was a community which consisted of a territory and a population subject to an organized political authority and was characterized by sovereignty*”¹⁶.

2. Le origini e gli sviluppi della questione palestinese (dalla dissoluzione dell'Impero ottomano alla fondazione dello Stato di Israele). – In ogni caso, per comprendere l'attuale assetto geopolitico del martoriato scacchiere mediorientale, occorre risalire fino alla fase della dissoluzione della Sublime Porta¹⁷, avviatasi irreversibilmente col primo conflitto mondiale. Fu, più precisamente, per effetto della vittoria inglese nella battaglia di Megiddo (19-21 settembre 1918), che i territori appartenenti alla Palestina, regione sotto dominio ottomano fin dal 1517¹⁸ e riorganizzati in entità

15 dicembre 1988, l'Assemblea Generale aveva preso, poi, anche atto della Dichiarazione d'Indipendenza dello Stato palestinese del 15 novembre precedente (cfr., *supra*, la nota 6), deliberando che la denominazione “Palestina” avrebbe sostituito quella di “Organizzazione per la Liberazione della Palestina”, fermo restando lo *status* di osservatore per siffatta Organizzazione. Alla Palestina come tale, l'Assemblea Generale, con la risoluzione 52/250 del 7 luglio 1998, affidava ulteriori facoltà, tra cui quelle di partecipare alle sessioni ed al lavoro dell'Assemblea Generale. Per un secondo aspetto, non è senza importanza che la qualità stessa di “Stato osservatore non membro” non sia prevista dalla Carta delle Nazioni Unite, ma derivi da una semplice prassi (che ha visto interessare, ad es., anche la Città del Vaticano) inaugurata concordemente dal Segretariato Generale e dall'Assemblea generale.

¹³ Si noti come, però, al proposito, da parte britannica, si sia minacciata l'astensione in sede di voto ONU, nel caso i palestinesi non avessero rinunciato al diritto di ricorrere alle giurisdizioni internazionali contro Israele.

¹⁴ Cfr. H. RUIZ-FABRI, *Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, 153 ss.

¹⁵ Istituita nel 1991 nel quadro della Conferenza per la pace nell'ex Jugoslavia, composta dai Presidenti delle Corti costituzionali di cinque Paesi della Comunità europea e presieduta dal francese Robert Badinter. In proposito, cfr., particolarmente, A. PELLET, *L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie*, in *Annuaire français de droit international*, 1992, 220 ss.

¹⁶ Cfr. E. LAUTERPACHT e C.J. GREENWOOD, *International Law Reports*, vol. 92, Cambridge, 1993, 163.

¹⁷ Appellativo con cui, com'è ampiamente noto, veniva designato l'Impero Ottomano.

¹⁸ Per questa stessa ragione, non v'è dubbio che, sui territori in questione, abbia dispiegato, pur tra sospensioni e rimesse in vigore, la sua efficacia la Costituzione ottomana del 1876 del Sultano Abd-al-Hamid (in http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/18761223_turchiaOttomano_ita.pdf

amministrative autonome nel 1841¹⁹, passarono sotto il controllo definitivo di Sua Maestà Britannica²⁰.

In merito all'esatta consistenza geografica della Palestina, non esistono, peraltro, delimitazioni assolutamente certe e condivise, considerato anche il fatto che lo stesso termine di Palestina²¹ fu rimesso in auge, dopo un secolare oblio, dalla Società delle Nazioni, il 24 luglio 1922, per definire il mandato britannico. Ed è, del resto, la delimitazione contenuta nel relativo documento, che sarà presa, in seguito, come riferimento dai due oramai secolari contendenti facenti capo alla popolazione araba autoctona, da un lato, e alla collettività di fede ebraica ivi stanziatasi, dall'altro.

Circa il vistoso fenomeno migratorio, da ogni parte del mondo, di soggetti di fede ebraica, nei territori in questione²², è appena il caso di rammentare come risalisse al 2 novembre 1917 la lettera inviata dal Sottosegretario inglese agli Affari esteri conte Arthur Balfour a lord Lionel Rothschild, componente attivo dell'Organizzazione sionista²³, in cui si manifestava il favore della Corona britannica per l'"*establishment in Palestine of a national home for the Jewish people*"²⁴. Quando, dunque, dopo la fine del primo conflitto mondiale, il protagonismo inglese nella regione si fece più concreto grazie al mandato (ricevuto, nell'aprile del 1920, alla conferenza di Sanremo) per l'amministrazione della Palestina per conto della Società delle Nazioni (si noti che nella medesima conferenza rimasero confermati i termini della dichiarazione di Balfour), furono create da subito le

¹⁹ Ossia il *saniak* di Maan, il *pachalik* di Gerusalemme comprendente, a sua volta, i due *sanjaks* di Gerusalemme e Gaza, il *saniak* di Nablus e quello di Acri.

²⁰ Già presente come belligerante di occupazione dal dicembre 1917, allorché il generale britannico Edmund Allenby si era reso autore di detta occupazione (l'armistizio venne firmato a Mudros il 30 ottobre 1918). È interessante ricordare come, a tale data, i Luoghi Santi ebbero, per la prima volta dal tempo delle Crociate, a passare sotto il controllo cristiano. Per altro verso, poteva considerarsi estinto, già nel 1914, per volontà unilaterale ottomana, il protettorato francese sui medesimi Luoghi, risalente addirittura alla convenzione stipulata tra Francesco I e Solimano nel 1535 (la rinuncia formale francese al protettorato si avrà, tuttavia, solo nel 1923 in occasione della conferenza di Sanremo): sul tema, cfr. C. NICAULT, *La fin du protectorat religieux de la France à Jérusalem (1918-1924)*, in *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem*, 4/99 (<http://bcrfj.revues.org/3472>).

²¹ Palestina: dalla parola greca coniata su quella ebreo-biblica designante il paese dei Filistei, collocato approssimativamente tra Gaza e Ebron e affacciante sul Mediterraneo (solo successivamente il nome designò anche territori più interni).

²² Dopo la "diaspora" conseguita alla distruzione di Gerusalemme e al divieto per gli ebrei di risiedere in Palestina (sotto Adriano nel 135 d.C.: ma si ricordi anche la repressione del 70 d.C. sotto Tito), la comunità ebraica poteva contare in Palestina, all'inizio del XIX secolo, solo su poche migliaia di persone.

²³ Fondata nel 1897 da Theodor Herzl in occasione del primo congresso sionista (da Sion, l'altura di Gerusalemme simbolo della Terra promessa) tenuto a Basilea con lo scopo precipuo di dotare il popolo ebraico di una patria in Palestina pubblicamente riconosciuta e giuridicamente garantita.

²⁴ Non può qui, però, omettersi di ricordare la precisazione che sarà data, nel Libro bianco redatto a Londra nel novembre 1939 da una conferenza triangolare anglo-araba-ebraica: "It has been urged that the expression "a national home for the Jewish people" offered a prospect that Palestine might in due course become a Jewish State or Commonwealth. His Majesty's Government do not wish to contest the view, which was expressed by the Royal Commission, that the Zionist leaders at the time of the issue of the Balfour Declaration recognised that an ultimate Jewish State was not precluded by the terms of the Declaration. But, with the Royal Commission, His Majesty's Government believe that the framers of the Mandate in which the Balfour Declaration was embodied could not have intended that Palestine should be converted into a Jewish State against the will of the Arab population of the country. That Palestine was not to be converted into a Jewish State might be held to be implied in the passage from the Command Paper of 1922 which reads as follows" (in http://avalon.law.yale.edu/20th_century/brwh1939.asp).

condizioni per promuovere l'immigrazione ebraica nei territori amministrati (in particolare, con la sostituzione, il 1° luglio 1920, dell'amministrazione militare con una civile presieduta dal sionista inglese Herber Samuel, che durerà fino al 1925²⁵). Di non trascurabile importanza, nello stesso senso, fu anche il mandato conferito alla Gran Bretagna, il 20 febbraio 1928, per la Transgiordania, pur riconoscendosi, in questo caso, l'esistenza del governo dell'emiro Abdallah, secondo figlio di Hussein²⁶.

Se il periodo tra le due guerre²⁷ vide, dunque, un notevole incremento dell'immigrazione ebraica in Palestina²⁸ soprattutto sotto la regia della surricordata Organizzazione sionista (il futuro Presidente d'Israele, David Ben Gourion, la diresse dal 1935 al 1948), resta anche incontestato che vi corrispose il peggioramento delle condizioni economiche della maggioranza dei residenti palestinesi, col simultaneo prodursi di una prima corrente emigratoria, prendendo così corpo una diffusa e crescente ostilità all'occupazione britannico-ebraica²⁹. La situazione altamente esplosiva, venutasi in tal modo a determinare, rese insostenibile agli occhi dei britannici il mandato ricevuto, che fu, per così dire, rimesso, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, alle Nazioni Unite.

²⁵ Si noti, tuttavia, come una clausola del *British Policy in Palestine* del 3 giugno 1922 emesso dal *Colonial Office*, escludesse “*the disappearance or subordination of the Arabic population, language or customs in Palestine*” o “*the imposition of Jewish nationality upon the inhabitants of Palestine as a whole*”, avvertendo che una patria nazionale ebraica sarebbe stata fondata in Palestina e non che la Palestina, nel suo complesso, dovesse essere convertita in una patria nazionale ebraica.

²⁶ La piena sovranità della Transgiordania come semplicemente Giordania sotto la dinastia hascemita sarà proclamata più tardi, l'11 novembre 1946.

²⁷ Nel periodo del mandato britannico, il riferimento di natura giuridico-costituzionale più importante resta senz'altro il *Palestine Order-in-Council* emanato dal Sovrano inglese, il 10 agosto 1922, con cui il governo del territorio venne affidato ad un *High Commissioner*, di nomina regia, assistito da un *Executive Council* i cui componenti erano designati dal governo inglese. Era, altresì, previsto un *Legislative Council*, composto, oltre che dal precitato *High Commissioner*, da 22 componenti di cui 10 di diritto e 12 elettivi: a tale organo, tuttavia, le forze politiche palestinesi rifiutarono di partecipare, asserendone il carattere discriminatorio. Anche sul piano giudiziario, l'*Order* in questione ebbe a pronunciarsi, organizzando corti sia laiche (tra cui, una *Supreme Court*), sia religiose (in <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/C7AAE196F41AA055052565F50054E656>). Per una pubblicazione risalente, ma tuttora significativa, cfr. A. GIANNINI, *La Costituzione della Palestina*, Roma, 1923, cfr., altresì, ID. *Le Costituzioni degli Stati del vicino Oriente*, Roma, 1931.

²⁸ Secondo le clausole del mandato britannico, si sarebbe dovuto por mano ad una legge sulla cittadinanza palestinese onde favorire gli ebrei installatisi in via permanente nella regione: ciò che, peraltro, fu fatto con il *Palestine citizenship order in Council* del 24 luglio 1925, reso possibile dalla stipula del trattato di pace tra le potenze alleate e la Turchia a Losanna il 24 luglio 1923 (con cui si pose finalmente termine, anche formalmente, al primo conflitto mondiale per le parti contraenti). La circostanza venne particolarmente riconosciuta nel caso giudicato dalla Corte Suprema della Palestina (*Palevitch v. Chief Immigration Officer*) il 28 febbraio 1929: cfr. M. M. QAFISHEH, *Genesis of Citizenship in Palestine and Israel* (in <http://bcrfi.revues.org/6405>).

²⁹ Si ricordi la “grande rivolta araba” avutasi tra il 1936 e il 1939. Tra i *leaders* della resistenza, va ricordato almeno l'assai controversa (e filotedesca) personalità di Hajj Amin al-Husayni, *Mufti* di Gerusalemme dal 1921 al 1948 (di cui non è chiara l'eventuale parentela col futuro *leader* Arafat). Ancor prima, il 1° agosto 1932, era stato costituito il Partito dell'indipendenza araba (*Hizb al-Istiqlal*) con l'obiettivo di promuovere l'indipendenza di tutti i Paesi arabi e di battere il progetto sionista in Palestina (peraltro reputata allora far parte della Grande Siria) e destinato a giocare un ruolo di primo piano durante la “grande rivolta”.

Il 29 novembre 1947, l'Assemblea generale di questa organizzazione internazionale adottò, di conseguenza, con la Risoluzione 181 (II)³⁰, un piano di divisione territoriale della Palestina basato su tre nuove entità politiche³¹:

- uno Stato ebraico (54% del territorio),
 - uno Stato palestinese (46% del territorio) e
 - una Zona internazionalizzata comprendente Gerusalemme e Betlemme,
- prevedendosi, altresì, l'unione economica, monetaria e doganale tra tutte queste entità.

Tale piano non incontrò, tuttavia, il consenso nella parte araba, radicalmente ostile a qualsiasi compromesso di tal genere, producendosi quello scontro armato, che avrebbe contrassegnato l'ultima fase dell'amministrazione inglese. Diverso, perlomeno nella sostanza, fu, invece, l'atteggiamento della parte ebraica. Se, dunque, il 14 maggio 1948³², si ebbe, a Tel-Aviv, la proclamazione dell'indipendenza del nuovo Stato d'Israele³³ (riconosciuto, soltanto dopo poche ore, dagli Stati Uniti e, dopo alcuni giorni, anche dall'Unione Sovietica³⁴), l'affronto in atto si convertì quasi automaticamente in un più ampio conflitto tra la neonata entità politica e gli Stati della Lega Araba³⁵, che vi si impegnarono come in una vera e propria guerra di liberazione.

³⁰ V. la in <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/IMG/NR003888.pdf?OpenElement>.

³¹ Nella seconda e terza parte, era fissata anche una precisa delimitazione delle frontiere (in <http://www.nad-plo.org/userfiles/file/maps/1947.pdf>). Più nel dettaglio, 14.000 chilometri quadrati con 558.000 ebrei e 405.000 arabi furono attribuiti allo Stato ebraico, mentre 11.500 chilometri quadrati, con 804.000 palestinesi e 10.000 ebrei allo Stato palestinese (106.000 palestinesi e 100.000 ebrei restavano nella Zona internazionalizzata dei Luoghi Santi).

³² Più precisamente, il giorno prima dello spirare del termine dell'amministrazione fiduciaria. Sulla ripartizione ONU quale fondamento della legittimità dello Stato d'Israele, il dibattito resta apertissimo: cfr., ad es. C. COLLALTO, *Sul riconoscimento della legittimità dello stato di Israele*, in *La Comunità Internazionale*, 1978, fasc. 3.

³³ Si noti come, nella Dichiarazione d'Indipendenza, il titolo di legittimazione sia soprattutto (e decisamente) indicato nel ridetto Piano di divisione territoriale dell'ONU, per cui: “*On the 29th November, 1947, the United Nations General Assembly passed a resolution calling for the establishment of a Jewish State in Eretz-Israel; the General Assembly required the inhabitants of Eretz-Israel to take such steps as were necessary on their part for the implementation of that resolution. This recognition by the United Nations of the right of the Jewish people to establish their State is irrevocable*”.

³⁴ Impossibile non rilevare come, nella particolare contingenza storica, abbia giocato a favore di Israele, sul piano diplomatico mondiale, l'atteggiamento compassionevole suscitato dalla *Shoah*, ma anche l'equivoco del caricare di un'azione “riparatoria” soggetti ad essa estranei come i palestinesi. Si ricordi, inoltre, l'ammissione, l'11 maggio 1949, all'ONU dello Stato d'Israele, a meno di un anno dalla sua formazione e a circa sei mesi dalla domanda di adesione, con il voto favorevole di 37 Paesi, contrario di 12 e l'astensione di 9. Sulla controversa questione dell'esistenza di un popolo ebraico al di là della secolare comunanza di fede, cfr. S. SAND, *Comment le peuple juif fut inventé*. Paris, 2008.

³⁵ La Lega Araba si era formata tramite l'Accordo del 23 marzo 1945 per iniziativa di Egitto, Iraq, Transgiordania (in seguito Giordania), Libano, Yemen del Nord, Arabia Saudita e Siria. Da notare che la stessa Palestina vi venne ammessa come Stato associato, in base all'allegato I del medesimo Accordo, sul presupposto giuridico della sua indipendenza quale si sarebbe determinata per effetto della dissoluzione dell'Impero ottomano: cfr., sul punto, B. BOUTROS-GHALI, *La crise de la Ligue Arabe*, in *Annuaire français de droit international*, 1968, 133. Per il suo indubbio interesse, si riporta l'allegato in questione: “*Since the termination of the last great war the rule of the Ottoman Empire over the Arab countries, among them Palestine, which had become detached from that Empire, has come to an end. She has come to be autonomous, not subordinate to any other state.*

The Treaty of Lausanne proclaimed that her future was to be settled by the parties concerned.

However, even though she was as yet unable to control her own affairs, the Covenant of the League (of Nations) in 1919 made provision for a regime based upon recognition of her independence.

Uscita militarmente vittoriosa³⁶, Israele estese il suo controllo al 77% del territorio già sottoposto al mandato britannico (estendendosi specie nel Negev³⁷), mentre, nel contempo, oltre la metà della popolazione palestinese ne veniva espulsa o dovette fuggire³⁸, dando luogo alla prima diaspora di massa³⁹. A seguito della contemporanea annessione, da parte giordana, della Cisgiordania e della parte antica di Gerusalemme, non residuarono al controllo dell'Alto Comitato arabo-palestinese che i soli 40 chilometri quadrati della Striscia di Gaza, peraltro, occupata militarmente dall'Egitto.

Questo disastroso esito del conflitto non impedì, tuttavia, che, il 23 settembre 1948, lo stesso Alto Comitato proclamasse la formazione di un governo per tutta la Palestina e che, di lì a poco, un Consiglio nazionale palestinese si riunisse sotto la presidenza del già menzionato *Mufti* di Gerusalemme Hajj Amin al-Husayni, approvando addirittura una “Costituzione provvisoria”, che, però, non avrebbe mai conseguito un'efficacia interna, né tantomeno un riconoscimento internazionale.

3. (Segue). *La belligeranza arabo-israeliana e la prima Intifada.* – Della successiva vicenda mediorientale, possono essere ora assai sinteticamente ricordati alcuni cruciali momenti di carattere bellico.

In particolare, risale al giugno 1967 la già evocata “Guerra dei Sei Giorni”, che rinvenne la sua causa più immediata nell'atteggiamento del presidente egiziano Nasser⁴⁰, il quale, già fortemente

Her international existence and independence in the legal sense cannot, therefore, be questioned, any more than could the independence of the other Arab countries.

Although the outward manifestations of this independence have remained obscured for reasons beyond her control, this should not be allowed to interfere with her participation in the work of the Council of the League.

The states signatory to the Pact of the Arab League are therefore of the opinion that, considering the special circumstances of Palestine and until that country can effectively exercise its independence, the Council of the League should take charge of the selection of an Arab representative from Palestine to take part in its work”.

³⁶ Il conflitto ebbe fine con gli accordi armistiziali conclusi tra Israele e le altre parti belligeranti tra il 24 febbraio e il 20 luglio 1949, sulla base di demarcazioni territoriali provvisorie. In una fase di rallentamento delle operazioni militari (l'11 dicembre 1948), l'Assemblea generale dell'ONU aveva, intanto, emesso la Risoluzione 194, con cui si erano definite le modalità per una soluzione del problema palestinese sulla base del rapporto redatto dal mediatore ONU conte Folke Bernadotte, assassinato, poi, da un gruppo sionista.

³⁷ Zona considerata come la prediletta da David Ben Gurion.

³⁸ Occasionando l'allestimento, da parte dell'ONU, dell'*UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, con cui, da allora, si sono previsti, in modo specifico per i palestinesi esodati nei territori circostanti, aiuti nel campo sanitario, assistenziale ed educativo.

³⁹ Si noti come, con la già ricordata Risoluzione 194 dell'Assemblea generale dell'ONU dell'11 dicembre 1948 (cfr., *supra*, la nota 36), si fossero poste anche le basi per il riconoscimento di un “diritto al ritorno” per i palestinesi esodati. Tale diritto, reputato trasmissibile anche ai discendenti di costoro, sarà particolarmente “sviluppato” nella Risoluzione 3236 dell'Assemblea generale dell'Onu del 22 novembre 1974, dove si perviene a ragionare anche di un “diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese” (v., *amplius, infra*, nel paragrafo).

⁴⁰ Andato, com'è noto, al potere il 25 febbraio 1954, dopo aver guidato il colpo di Stato con cui era stata rovesciata la monarchia di re Farouk il 23 luglio 1952 e neutralizzato successivamente, il 14 novembre 1954, il primo Presidente del nuovo regime repubblicano Mohammed Naguib.

sosso nel suo prestigio dalla guerra di Suez del 1956⁴¹ ed ostile alla permanenza di soldati ONU nel Sinai, si era fatto promotore di un'azione militare per la ripresa di Gaza e Sharm el-Sheikh e del blocco del golfo di Aqaba (in territorio giordano, ma unico sbocco marittimo d'Israele sull'Oceano Indiano)⁴².

Il secondo episodio di rilievo è, invece, passato alla storia come la “Guerra del Kippur”, esordendo il 6 ottobre 1973, con l'offensiva egiziano-siriana tesa a riconquistare i territori annessi da Israele nel precedente conflitto, ma esaurendosi a seguito della Risoluzione 338 del 22 di “cessate il fuoco”, dello stesso mese, delle Nazioni Unite⁴³.

Dopo quest'ultima data, tuttavia, saranno gli avvenimenti più di carattere politico-diplomatico ad attirare la nostra l'attenzione⁴⁴, rilevando, soprattutto, talune iniziative adottate in sede ONU, quali, in particolare:

- la Risoluzione 3236 dell'Assemblea generale del 13 novembre 1974⁴⁵, che, tra l'altro, riaffermò⁴⁶:

“the inalienable rights of the Palestinian people in Palestine [come includenti]:

⁴¹ Allorché aveva proceduto alla nazionalizzazione del Canale di Suez, precludendone il passaggio alle navi israeliane, ma scatenando, in tal modo, la reazione militare della stessa Israele, della Francia e della Gran Bretagna, peraltro, poi, contenuta dall'atteggiamento, poco favorevole all'attacco, di Stati Uniti ed Unione Sovietica.

⁴² La guerra dei Sei Giorni si esaurì effettivamente tra il 5 e il 10 giugno 1967, concretizzandosi, soprattutto, nell'attacco israeliano all'Egitto in funzione preventiva contro le minacce di Nasser e dell'OLP di recente costituzione, derivandone l'ulteriore annessione, da parte israeliana, della Cisgiordania, della parte araba di Gerusalemme, delle alture siriane del Golan, di Gaza e del Sinai (v. la mappa dei territori occupati all'indirizzo telematico: <http://www.nad-plo.org/userfiles/file/maps/1967lg.pdf>), e, così, producendo una seconda importante diaspora di palestinesi. È vero che, con la fondamentale Risoluzione 242 del 22 novembre successivo, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite intimò a Israele la restituzione dei territori occupati, ma ciò avvenne solo parzialmente. Di tale Risoluzione, merita d'essere sottolineato il passaggio in cui si afferma *“that the fulfillment of Charter [dell'ONU] principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles: (i) Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict; (ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgment of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force”*.

⁴³ La risoluzione invitava, inoltre, tutti i contendenti *“to start immediately after the cease-fire the implementation of Security Council Resolution 242 (1967) in all of its parts”*.

⁴⁴ Non si ha modo qui di trattare adeguatamente altri avvenimenti, pur di primaria importanza militare, della fase in questione: si pensi, ad es., al cd. “Settembre nero” (17 settembre 1970), quando il re giordano Hussein non esitò a lanciare il suo esercito contro i *fedayn* fino ad espellere completamente l'OLP dal suo Paese; alla guerra civile in Libano (13 aprile 1975), dovuta ancora una volta alla presenza dell'OLP e al rovesciamento dei tradizionali equilibri tra forze cristiane e forze musulmane; e all'invasione israeliana del Libano (6 giugno 1982), destinata a colpire le centrali dell'OLP, con enormi perdite umane (anche per gli esecrandi massacri perpetrati dalle milizie cristiane nei campi profughi di Sabra e Shatila) da parte di tutti contendenti.

⁴⁵ Preceduta dalla Risoluzione 3210 del 4 ottobre 1974, con cui s'invitava l'OLP a partecipare alle deliberazioni dell'Assemblea sulla questione palestinese.

⁴⁶ La “riaffermazione” si giustifica con la precedente affermazione recata dalla Risoluzione 2535 del 10 dicembre 1969, in cui l'Assemblea generale aveva per la prima volta esplicitamente riconosciuto che *“the problem of the Palestine Arab refugees has arisen from the denial of their inalienable rights under the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights”*.

(a) *The right to self-determination without external interference*⁴⁷;

(b) *The right to national independence and sovereignty*”;

- la Risoluzione 3237 di ottenimento, in pari data, da parte dell’OLP, dello *status* di osservatore presso le Nazioni Unite medesime⁴⁸; e

- la Risoluzione 3337 del 10 novembre 1975, con cui venne istituito il Comitato per i diritti inalienabili del popolo palestinese⁴⁹.

Inoltre, nei rapporti con gli stessi Paesi arabi, vanno considerati come basilari i fatti seguenti:

- il riconoscimento dell’OLP come unico e legittimo rappresentante del popolo palestinese avvenuto ad Algeri al vertice dei Paesi arabi del 26-28 novembre 1973⁵⁰, e

- l’ammissione, a pieno titolo, il 9 settembre 1976, nella Lega Araba⁵¹, della Palestina⁵².

Uno spartiacque di eccezionale portata con il passato dell’intera drammatica vicenda è, però, senz’altro, costituito dallo scoppio della cd. *Intifada* nel dicembre 1987, dapprima a Gaza, quindi in Cisgiordania e in tutti i territori occupati, nonché abbastanza imprevedibilmente, anche a Gerusalemme⁵³, vale a dire la diffusa rivolta, da parte di tutti i ceti sociali palestinesi, connotata da manifestazioni di massa, spesso degenerate in scontri cruenti, scioperi, boicottaggi di carattere fiscale e altre forme di disobbedienza civile.

⁴⁷ Non è possibile qui sviluppare il complesso tema del diritto all’autodeterminazione dei popoli: basti ricordare in proposito la fondamentale risoluzione ONU 2649 del 30 novembre 1970, dove, in particolare, si è riconosciuto “*the right of peoples under colonial and alien domination in the legitimate exercise of their right to self-determination to seek and receive all kinds of moral and material assistance, in accordance with the resolutions of the United Nations and the spirit of the Charter of the United Nations*” (ma, nello stesso senso, cfr. l’art. 1, comma 2, della Carta dell’ONU, per cui, tra gli scopi dell’Organizzazione internazionale, c’è quello di “*Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l’égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d’eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde*”).

⁴⁸ Come già riferito, *supra*, nella nota 12.

⁴⁹ Già menzionato, *supra*, nella nota 1.

⁵⁰ Sia pure con le riserve (poi, sciolte positivamente al vertice di Rabat dell’ottobre 1974) della Giordania.

⁵¹ L’OLP è stato, altresì, ammesso quale membro della *Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique* (BADEA) e di altri organismi economici e politici panarabi.

⁵² Non può omettersi, per quanto riguarda le relazioni tra l’OLP e l’Italia, di rammentare la abbastanza nota sentenza della Cassazione, sez. I, 28 giugno 1985, n. 1981 (in *Foro it.*, 1986, 278), che, chiamata a statuire sulla legittimità dell’emissione di un mandato di cattura, da parte del giudice istruttore del Tribunale di Venezia, a carico di Yasser Arafat e Kalef Salah (imputati di collaborazione con terroristi italiani) in quanto assunto lesivo della pretesa immunità giurisdizionale dei prevenuti, ha, però, negato che un tale privilegio sussistesse in ragione della condizione internazionale dell’organizzazione di appartenenza. Alla Suprema Corte, è parso, infatti, significativo, per giustificare tale esito, il fatto che l’OLP non avesse “nei confronti dello Stato italiano il diritto di legazione attivo e passivo, né in forza del diritto internazionale generale, né in base ad una norma di diritto internazionale pattizio”, essendo allo scopo inconferente il riconoscimento “sia esso *de iure* o *de facto*, di tale organizzazione concesso da qualche governo statale. È da negare, infatti, al riconoscimento valore costitutivo della personalità internazionale, appartenendo esso alla sfera della politica e risultando quindi privo di conseguenze sul piano giuridico”. Alla stessa conclusione, la sentenza pervenne, anche a voler prendere in considerazione, ai fini dell’operatività della “norma internazionale consuetudinaria che assicura ai capi di Stato l’invulnerabilità personale e l’immunità dalla giurisdizione penale”, la “particolare soggettività internazionale riconosciuta all’OLP”: “La garanzia delle immunità a favore dei capi di Stato e di governo stranieri è [ritenuta], infatti, conseguente esclusivamente alla personalità internazionale completa dell’ente rappresentato” (si rammenti che, ad ogni buon conto, la nostra Suprema Corte annullò il provvedimento restrittivo per mancanza dei necessari presupposti).

⁵³ Il 19 dicembre: in coincidenza della visita del Presidente della Repubblica italiana Francesco Cossiga.

Dopo il costante, deludente, esito dello sforzo belligerante esterno, l'iniziativa in favore dell'indipendenza e, comunque, per una maggior libertà, è parsa, insomma, voler puntare piuttosto sulla reazione dall'interno e, per così dire, sull'appropriazione sovrana dell'iniziativa di liberazione nazionale⁵⁴. La situazione s'è, per altro verso, rivelata propizia alla nascita, ad opera di esponenti dell'organizzazione dei Fratelli Musulmani⁵⁵, del movimento di Hamas, contrassegnato da una forte ispirazione islamica e da obiettivi assai radicali, quali l'annientamento d'Israele, in grado di contrapporsi al tradizionale, più laico e (almeno in teoria) politicamente neutrale⁵⁶, movimento di Al-Fatah, capeggiato e fondato clandestinamente, già nel 1959, da Yasser Arafat.

3. (Segue) *Dagli Accordi di Oslo ai nostri giorni.* – Alle conseguenze di questa prima *Intifada*, va ascritta la menzionata Dichiarazione d'indipendenza da parte dell'OLP (15 novembre 1988)⁵⁷, cui fece significativamente seguito la Risoluzione (anch'essa già evocata) 43/177 dell'Assemblea generale dell'ONU del 15 dicembre 1988, che vi riconobbe portata politica e giuridica⁵⁸.

Allo stesso quadro, vanno riportati anche gli Accordi di Oslo che, dell'*Intifada*, hanno rappresentato l'esito più cospicuo. Precedute, infatti, dal mutuo riconoscimento tra Israele e OLP⁵⁹ e condotte segretamente nella capitale nordica sotto la mediazione norvegese il 9 e il 10 settembre 1993, le relative trattative portarono, il 13 settembre successivo, alla sottoscrizione, a Washington, di una "Dichiarazione di Principi" concernente le modalità di esercizio dell'autogoverno palestinese dei territori occupati. Ciò, precisamente, in via del tutto transitoria, in attesa di una normativa (da negoziarsi entro un quinquennio) di carattere stabile riguardante tale autogoverno e con cui si sarebbe data forma giuridica non solo alla Palestina, ma anche a Gerusalemme e a tutte le frontiere (sulla base – si noti – delle *on Security Council resolutions* 242 del 1967 e 338 del 1973). Per tale via

⁵⁴ Rimarchevole il ruolo svolto da giovani ed anche da bambini, nonché da donne, con il lancio di pietre o di pneumatici incendiati.

⁵⁵ Organizzazione sorta già dopo la fine dell'Impero ottomano in opposizione all'influenza laica occidentale. Ha subito diverse mutazioni fino all'odierna configurazione panislamista ed opera in molti Paesi a maggioranza musulmana per il rilancio di un'unica entità musulmana fondata sulla *Shari'a*.

⁵⁶ Mette conto, per una certa completezza, di citare anche il Fronte popolare per la liberazione della Palestina, di orientamento marxista, fondato nel 1967, il cui segretario generale Ahmed Saadat è stato condannato a trent'anni di reclusione da un tribunale militare israeliano.

⁵⁷ Ma anche la rinuncia definitiva, da parte di re Hussein di Giordania, alle pretese sulla Cisgiordania, sfociata, tra l'altro, il 30 luglio 1988, nello scioglimento della Camera dei Deputati giordana, in cui ancora sedevano rappresentanti cisgiordani in base alla Costituzione hascemita del 1° dicembre 1952.

⁵⁸ Cfr. *supra* la nota 12. Non meno rilevante fu la Risoluzione 43/176 del 15 dicembre 1988, con cui l'OLP fu invitato a partecipare ad una Conferenza internazionale per la pace alla stregua di uno Stato sovrano (vi si ragiona, infatti, di "Stati" esistenti nella regione palestinese, evidentemente quello israeliano e quello palestinese).

⁵⁹ Ben diversa attitudine era stata esibita dagli israeliani in occasione della precedente Conferenza, convocata a Madrid il 30 ottobre 1991, sotto il patrocinio congiunto di Stati Uniti e Unione Sovietica, durante cui era stato sperimentato il primo tentativo di addivenire ad una soluzione negoziata delle questioni sul tappeto: allora, infatti, i rappresentanti palestinesi dovettero confluire nella rappresentanza giordana a causa delle obiezioni israeliane. Sugli accordi in questione, cfr. F. MARCELLI, *Gli accordi fra Israele e OLP nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1994, 430 ss.

formalizzandosi, dunque, la disponibilità dell'OLP, già presente nella Dichiarazione d'indipendenza del 1988⁶⁰, a creare uno Stato su una parte “soltanto” della Palestina geografica e dandosi atto dell'esistenza irrevocabile d'Israele.

Alla non compiuta realizzazione di questa prima importante iniziativa bilaterale, hanno, tuttavia, concorso diversi fattori, tra cui, particolarmente, lo scoppio, dopo qualche tempo, della seconda *Intifada* (nel settembre 2000)⁶¹. Si riuscì, però, almeno, nell'intento di concludere sia l'accordo del 4 maggio 1994 per la disciplina del regime di autonomia di Gaza e Gerico, sia l'accordo (sostitutivo del precedente) del 24-28 settembre 1995 per la definizione dell'assetto “di governo” della Cisgiordania e della Striscia di Gaza.

In quest'ultimo testo, di cui sarebbe superfluo sottolineare ai nostri più circoscritti fini l'importanza, si istituivano (nel cap. 1):

- il Consiglio palestinese, e
- l'Autorità esecutiva del Consiglio stesso

quali rappresentanti “*the Palestinian Interim Self-Government Authority*” (art. 3, comma 2).

Di tali due organi, il primo “*shall possess both legislative power and executive power, in accordance with Articles VII and IX of the DOP* [la summenzionata Dichiarazione di Principi]. *The Council shall carry out and be responsible for all the legislative and executive powers and responsibilities transferred to it under this Agreement. The exercise of legislative powers shall be in accordance with Article XVIII of this Agreement (Legislative Powers of the Council)*”; mentre la seconda “*shall be bestowed with the executive authority of the Council and will exercise it on behalf of the Council.*” Rilevava, inoltre, la previsione per cui “*Judicial Review Any person or organization affected by any act or decision of the Ra'ees of the Executive Authority of the Council or of any member of the Executive Authority, who believes that such act or decision exceeds the authority of the Ra'ees or of such member, or is otherwise incorrect in law or procedure, may apply to the relevant Palestinian Court of Justice for a review of such activity or decision*”.

Sull'assetto “costituzionale” palestinese, si dovrà, in ogni caso, ritornare, ma non prima di aver dato succintamente conto della situazione venutasi a creare in base ai successivi critici avvenimenti, primo fra tutti, l'assassinio d'Itzhak Rabin, il 4 novembre 1995, per mano di un fanatico sionista al culmine di una campagna denigratoria dell'estrema destra israeliana contro gli Accordi di Oslo ed il loro firmatario, appunto, il Primo Ministro Rabin.

⁶⁰ Cfr. *supra* la nota 6.

⁶¹ Tra l'altro, il 5 luglio 2000, su invito del Presidente americano Bill Clinton, si era svolto a Camp David un colloquio (senza esito) tra israeliani e palestinesi (dall'11 al 25 dello stesso mese), cioè nella stessa località che aveva visto concludersi gli accordi del 17 settembre 1978, sottoscritti con la mediazione degli Stati Uniti ed intesi alla normalizzazione dei rapporti tra Egitto ed Israele con il recupero, da parte del primo, del Sinai.

La lotta politica interna ad Israele e la sua radicalizzazione su posizioni fondamentaliste sembra, d'altro canto, costituire la cifra principale della fase così tragicamente inauguratasi. Dopo la morte di Rabin ed il breve mandato di Simon Peresh⁶², è stata la volta di Benyamin Netanyahu, esponente di spicco del partito integralista del *Likoud*, ostile ai surricordati Accordi di Oslo, a ricoprire la carica di Primo Ministro⁶³. Benché la circostanza renda la situazione permanentemente conflittuale nei confronti dei palestinesi, va menzionata la firma, da parte dello stesso Netanyahu, del *memorandum* di Wye River inteso a dare attuazione al dianzi citato accordo del 24-28 settembre 1995.

Gli è succeduto, nel 1999, il laburista Ehud Barak⁶⁴, che, con il *leader* palestinese Yasser Arafat, firmava, il 4 settembre dello stesso anno, l'accordo di Sharm el-Sheikh (di riassunzione delle clausole di Wye River in ordine al ritiro dell'esercito israeliano). È, però, durante il governo di Barak che Ariel Sharon, *leader* del Likoud, pensa bene (il 28 settembre 2000) di recarsi a passeggio sulla spianata delle Moschee a Gerusalemme, terzo luogo santo dell'Islam⁶⁵, provocando, così, lo scoppio della seconda *Intifada*, i cui drammatici strascichi sono a tutt'oggi visibili. Da allora, non sono, infatti, più cessate, anche per il radicalizzarsi del fronte palestinese dopo la scomparsa di Arafat⁶⁶, le azioni armate (anche a base di lanci di razzi a partire dalla Striscia di Gaza) contro Israele, che, da parte sua, non ha esitato a rispondere con *raids* aerei non sempre in grado di discernere con precisione tra i vari obiettivi.

La situazione di scontro totale e di apparente irresolubilità tra le due parti è stata, inoltre, resa particolarmente visibile a seguito della costruzione, per iniziativa israeliana (annunciata il 14 aprile 2002), di un muro di contrasto delle iniziative avverse, di più di 700 chilometri, sul tracciato della cd. *Green Line*⁶⁷: a nulla valendo che, in un parere della Corte internazionale di giustizia dell'Aja⁶⁸ del 9 luglio 2004, tale costruzione sia stata giudicata contraria al diritto internazionale⁶⁹.

⁶² Dal 4 novembre 1995 al 18 giugno 1996.

⁶³ Dal 18 giugno 1996 al 6 luglio 1999.

⁶⁴ Governerà dal 6 luglio 1999 al 7 marzo 2001.

⁶⁵ Benché il giorno prima, a quanto è dato di sapere, Arafat avesse avvertito Barak dei rischi di una simile intrapresa.

⁶⁶ L'11 novembre 2004, in una clinica francese.

⁶⁷ Vale a dire, la demarcazione conseguente all'armistizio del 1949 tra Israele e i Paesi arabi confinanti, adottata come base di negoziazione nell'ambito degli Accordi di Oslo in vista della delimitazione territoriale del futuro Stato palestinese.

⁶⁸ Provocato da una richiesta dell'Assemblea generale dell'ONU dell'8 dicembre 2003.

⁶⁹ Cfr. <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>. In merito, cfr. F. MARCELLI, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sul muro*, consultabile in <http://people.na.infn.it/~clarizia/palestina/muro/commento-su-parerecig.pdf>. In sede ONU, rileva, nel periodo, anche l'iniziativa ufficializzata con la lettera del Segretario Generale al Presidente del Consiglio di Sicurezza, circa la cd. *Road Map*, ossia il piano elaborato da Stati Uniti, Russia, Gran Bretagna e Francia per l'uscita dal conflitto sulla base del riconoscimento dell'esistenza di due Stati (<http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/roadmap122002.pdf>). In base ad esso, uno Stato palestinese avrebbe dovuto essere creato, sulla base di scansioni temporali certe, entro tre anni: tale Piano fu accettato da entrambe le parti in causa, ma, successivamente, ci si è adoperati non poco per il suo fallimento, anche se va ricordata la Conferenza tenutasi (con scarsi esiti) ad Annapolis, nel Maryland, il 27 novembre 2000 (presenti Mahmoud Abbas e, per parte israeliana, Ehoud Olmert ed il Presidente George W. Bush, con l'obiettivo di creare, appunto, uno Stato palestinese prima del 2008, proprio nel quadro della *Road Map*).

Anche il già accennato decesso di Arafat non è stato privo di conseguenze di rilievo nel campo politico palestinese, poiché, nelle elezioni locali del 2004, e soprattutto in quelle legislative del 2006, è prevalsa la parte avversa al *leader* scomparso, ossia il già menzionato movimento di Hamas; e ciò, sebbene, nel frattempo (nel 2005), fosse stato eletto Presidente dell'Autorità palestinese Mahmoud Abbas, non certo su posizioni collimanti con tale movimento.

Un'altra delle spinte principali di destabilizzazione dell'intera area, a cui, però, non si può qui se non fugacemente accennare, è derivata dalla crescente influenza iraniana, che ha forse registrato uno dei suoi picchi più alti con la guerra scatenatasi in Libano dal 12 luglio al 14 agosto 2006. L'invasione israeliana del Paese mediorientale, già afflitto da una sanguinosa guerra civile, è venuta, infatti, ad identificarsi come una reazione alle intraprese di Hezbollah⁷⁰, movimento politico (originatosi – è vero – in occasione dell'invasione israeliana del Libano del 1982, ma) ampiamente sostenuto sul piano finanziario, appunto, all'Iran.

Avvicinandoci a tappe forzate ai nostri giorni, ricordiamo ancora come il passaggio dal 2008 al 2009 abbia coinciso con l'offensiva aerea israeliana *Operation Cast Lead* contro gli apparati di Hamas nella Striscia di Gaza. Qui, le azioni di guerra si sono rivelate estremamente micidiali per la popolazione civile, tanto da persuadere il Comitato dei diritti dell'Uomo dell'ONU ad incaricare il giudice sudafricano Richard J. Goldstone a condurre un'inchiesta conclusasi con un rapporto recante la denuncia del compimento sia da parte israeliana, sia da parte palestinese, di crimini di guerra e, talora, anche di crimini contro l'umanità⁷¹.

Finalmente (ma, c'è da temere, non definitivamente), un'ulteriore massiccia operazione militare israeliana contro gli attivisti di Hamas a Gaza (*Operation Pillar of Defense*) ha avuto luogo dal 14 al 21 novembre 2012: proprio mentre, come già ricordato all'inizio di questo denso *excursus* (il 29 dello stesso mese), Mahmoud Abbas riusciva nell'intento di far votare dall'Assemblea generale dell'ONU l'attribuzione alla Palestina come tale della qualità di Paese osservatore.

Sul piano interno israeliano, queste vicende non hanno mancato di complicare il quadro politico e rendere alquanto difficoltosa la formazione del governo, pur dopo la vittoria elettorale della coalizione di destra guidata dal già menzionato Benjamin Netanyahu, nel gennaio 2013, anche per un certo arretramento del Likoud. Del tutto prevedibilmente, poi, è entrata da protagonista nel gioco l'amministrazione Obama che, dopo sessant'anni ormai di conflitto e di insuccessi negoziali del cd.

⁷⁰ Nell'occasione, la reazione israeliana è stata censurata in sede ONU in quanto sproporzionata, ma avallata dagli Stati Uniti che hanno, invece, parlato di legittima difesa da parte dello Stato d'Israele. Per altro verso, l'insuccesso militare nella ricerca di due soldati rapiti da Hezbollah e l'alto costo in vite umane che ne sono derivati hanno provocato una grave crisi di sfiducia popolare nei vertici militari e politici israeliani.

⁷¹ In http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC_Report.pdf. Nella pubblicistica italiana, cfr. AA.VV., *Conflitti globali*, Milano, 2010.

processo di pace, sembra aver assunto un'iniziativa di qualche consistenza, convocando nuovamente le parti in causa nel luglio 2013: in questa direzione, una forte spinta è stata senz'altro data dalla riferita ammissione della Palestina all'ONU, laddove anche l'Unione europea è intervenuta in maniera univoca, annunciando di voler escludere, a partire dal 2014, dalla cooperazione bilaterale con Israele i territori occupati da quest'ultimo. Anche gli alleati arabi dei palestinesi, dal canto loro, hanno ostentato favore per la ripresa dei negoziati. E ciò prima che il dilagare della colonizzazione israeliana rischi di rendere completamente impossibile la conclusione della pace.

4. Il potere normativo “sovrano” della Palestina (l'esperienza dell'autogoverno). – Se soprattutto le ultime notazioni possono aver fornito, in estrema sintesi, l'attuale desolante quadro di ostilità permanente tra palestinesi e israeliani, sembra, tuttavia, lecito osservare come un simile scenario non valga ad oscurare la progressiva tendenza al consolidamento non solo politico, ma anche giuridico, della realtà istituzionale palestinese.

Una tale realtà, anzi, oltre a gravitare, da tempo, in una sfera normativa con caratteri peculiari, ha, più di recente, evidenziato (non molto diversamente da un ordinamento compiutamente sovrano⁷²) l'inclinazione a rilanciare la propria identità partendo da una Costituzione vera e propria.

Sotto l'aspetto delle relazioni interpersonali, può, infatti, rammentarsi come, nell'ordinamento palestinese, specie nel campo civilistico e fondiario⁷³, resti ancora chiaramente individuabile il retaggio della dominazione ottomana, laddove anche i successivi dominatori hanno lasciato un'impronta assai visibile, dato che la maggioranza delle norme in vigore nella Striscia di Gaza e parte di quelle concernenti la Cisgiordania risalgono, appunto, al periodo del mandato britannico⁷⁴. Con riferimento specifico al territorio cisgiordano, rileva, poi, la circostanza che, tra il 1948 e il 1950, esso (insieme a Gerusalemme est) si sia trovato sotto il controllo diretto della Giordania, sicché, anche

⁷² Ciò fornisce lo spunto per evidenziare il rischio, sempre presente, della sovrapposizione di piani nell'affrontare il delicato problema del riconoscimento della personalità internazionale ad una simile realtà, laddove, costruita su più solide basi internazionalistiche, parrebbe, invece, l'attribuzione della personalità in questione all'OLP, considerato come movimento di liberazione nazionale e rappresentante del popolo palestinese nell'esercizio del diritto di autodeterminazione. Tale diritto, com'è noto, ha trovato più di un riconoscimento a partire dalla Carta dell'ONU (art.1, comma 2), passando per l'art. 1 dei due Patti ONU del 16 dicembre 1966 fino alla Carta di Helsinki del 1975, ma, particolarmente, nella fondamentale Risoluzione 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 dell'Assemblea Generale ONU (*Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale, concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite*: in http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20041124231820.pdf), cui hanno fatto seguito, specie nel quadro OCSE, altri non meno rilevanti documenti.

⁷³ Il riferimento è soprattutto al Codice civile turco, entrato progressivamente in vigore tra il 1868 ed il 1878, altrimenti noto *Mecelle-i-Ahkam i* (dal nome del Palazzo di giustizia d'Istanbul). D'altro canto, la circostanza non deve sorprendere, se si ricorda che la dominazione ottomana è durata ben quattro secoli (dal 1517 al 1917).

⁷⁴ Del resto, il mandato della Società delle Nazioni aveva conferito al Governo britannico praticamente pieni poteri nel campo della legislazione e dell'amministrazione.

al periodo della dominazione hashemita⁷⁵, si deve (direttamente⁷⁶ od in via mediata⁷⁷) la permanenza in vigore di una notevole messe di disposizioni. Nonostante ciò, si noti, lo *status* personale dei palestinesi ha continuato a sottostare alla giurisdizione dei tribunali religiosi, sicché solo eccezionalmente i tribunali civili sono penetrati nella materia.

Un sguardo a sé merita, invece, Gaza, dato che, per l'alternarsi di differenti amministrazioni, la Striscia è stata, dal 1948 al 1967, sotto il controllo dell'Egitto (senza, peraltro, esservi annessa), che, tuttavia (a parte il periodo tra il novembre 1956 ed il marzo 1957 in cui si sono imposte le ordinanze del Comando militare israeliano), ha mantenuto la normativa emessa sotto il precedente mandato britannico. All'amministrazione egiziana ha fatto seguito (dal 7 giugno 1967 al 9 settembre 1993) il controllo israeliano (esteso, nel contempo, anche alla Cisgiordania), che, però, non ha cancellato, anch'essa, la precedente normativa, rimasta, anzi, in vigore in quanto compatibile con le determinazioni delle autorità militari occupanti. In questo lasso di tempo (precisamente, nel novembre 1981), è stata messa in piedi un'amministrazione civile, tuttavia sempre alle dipendenze del Comando militare, mentre anche una certa parte della legislazione israeliana (specie in materia assicurativa, tributaria e valutaria, richiamata mediante ordinanze militari) ha finito per trovare applicazione a Gaza.

Venendo ai profili più spiccatamente istituzionali, può, in primo luogo, ricordarsi come, il 25 novembre 1955, fosse stata elargita al territorio di Gaza, da parte del Cairo, una "legge fondamentale", istitutiva, tra l'altro, di un'assemblea legislativa dotata dei medesimi poteri attribuiti in precedenza all'amministratore egiziano⁷⁸ (confermata dal successivo "testo costituzionale" emanato dal Presidente della Repubblica Araba Unita⁷⁹). Per quanto riguarda il complessivo territorio palestinese, si è già, invece, avuto modo di menzionare sia la Dichiarazione di Principi del 13 settembre 1993, con cui venne concordata l'istituzione di un autogoverno per la Cisgiordania e Gaza⁸⁰), sia l'*Interim*

⁷⁵ Il 2 novembre 1948 venne insediata un'amministrazione civile nel cui ambito furono attribuiti al monarca giordano tutti i poteri già detenuti dalla Corona inglese e dall'Alto Commissario per la Palestina in base al già ricordato *Palestine Order in Council* del 1° settembre 1922.

⁷⁶ L'Assemblea nazionale giordana ha, infatti, durante il periodo di vigenza della Costituzione hascemita, dato vita ad una rilevante legislazione in tema di commercio, impresa, lavoro, banche, diritto e procedura penale, diritto amministrativo e servizi sociali.

⁷⁷ Nel senso che talune delle normative emanate sotto il mandato britannico sono rimaste in vigore anche nel periodo della sovranità giordana così come (v. già nel testo) la disciplina fondiaria del codice civile ottomano.

⁷⁸ Nella sua breve esistenza (1955-1967), tale assemblea ha fatto a tempo ad approvare diverse leggi in materia di lavoro e professionali, nonché su questioni di *status* personale e competenza dei tribunali religiosi musulmani.

⁷⁹ L'Egitto, infatti, fece parte dal 1958 con la Siria e, più tardi, con lo Yemen del Nord fino al 1961, della Repubblica Araba Unita.

⁸⁰ Trattasi dell'Autorità nazionale palestinese composta da un Consiglio legislativo e da un Presidente, entrambi elettivi. Nel gennaio 1996, si sono celebrate le elezioni dei due organi, con la designazione di Arafat quale Presidente, che tale sarebbe rimasto sino alla sua morte. A queste elezioni, svoltesi con il sistema delle quote, ha partecipato il 79,9% degli aventi diritto, risultando eletti (sul totale di 88 seggi): 81 rappresentanti musulmani, 6 cristiani ed un samarita. Cinque seggi sono stati attribuiti a donne.

Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (Interim Agreement) del 28 settembre 1995, in virtù del quale sono stati trasferiti al Consiglio palestinese i poteri già esercitati dalle autorità civili e militari israeliane⁸¹. Da tale momento, dunque, la potestà del Consiglio palestinese ha potuto attuarsi a vari livelli normativi (costituzionale, ordinario e regolamentare); mentre, dal punto di vista materiale, essa è andata ad abbracciare un nutrito numero di oggetti quali il commercio, l'industria, la fiscalità, la materia bancaria e monetaria, l'istruzione, la sanità, le assicurazioni, il lavoro, la trascrizione immobiliare, le poste e le telecomunicazioni, i trasporti ed il governo locale.

Per quanto qui più da vicino interessa, è proprio in tale inedito quadro istituzionale (che, tra l'altro, ha innescato, come immaginabile, una accesa controversia circa la natura giuridica e l'esatta dimensione dell'autonomia palestinese⁸²) che il Consiglio nazionale palestinese si è fortemente impegnato a produrre un testo di carattere costituzionale, con l'intendimento di dare finalmente seguito al voto formulato già al momento della ricordata Dichiarazione d'indipendenza di Algeri. Il percorso "costituente" si è rivelato, però, piuttosto accidentato, se si considera che, dal 1993⁸³ al 1997, si sono susseguiti ben tredici progetti, a motivo, soprattutto, dei contrasti molto accentuati tra lo stesso organo "costituente" ed il *leader* carismatico Arafat. Questi, del resto, temporeggerà a lungo prima di aprire la strada al testo approvato, in via definitiva, dal Consiglio il 2 ottobre 1997, dato che la sua promulgazione seguirà a distanza di quasi cinque anni e, cioè, il 28 maggio 2002⁸⁴ (si noti: in pratica contemporanea con la già citata costruzione del muro⁸⁵ da parte israeliana).

Da allora il documento costituzionale in questione (per vero denominatosi esso stesso non come "Costituzione" ma come "Legge fondamentale"⁸⁶), ha già subito diversi tentativi di revisione, di cui, però, solo due hanno avuto successo e precisamente:

- quello recato dalla deliberazione del 18 marzo 2003, promulgata il 4 maggio 2003, destinata, soprattutto, all'istituzione della carica di Primo Ministro e alla determinazione delle esatte relazioni tra questi ed il Presidente dell'Autorità palestinese, da un lato, ed il Consiglio legislativo, dall'altro;

e

⁸¹ Gli insediamenti israeliani sono, però, rimasti sotto la giurisdizione israeliana; come, del pari, non sono soggetti alla normativa palestinese i cittadini israeliani, salvo il loro volontario assoggettamento su base contrattuale.

⁸² Per parte israeliana, cfr., particolarmente, N.K. CALVO-GOLLER, *L'Accord du 13 septembre 1993 entre Israël et l'O.L.P.: le régime d'autonomie prévu par la Déclaration Israël/O.L.P.*, in http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1993_num_39_1_3137.

⁸³ Anno dell'incarico di redigere il testo attribuito ad una commissione presieduta dal costituzionalista palestinese Anis Al-Qassem.

⁸⁴ La pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* palestinese (*al-Waqa'e al-felastinyya*) data al numero speciale del 7 luglio 2002.

⁸⁵ Cfr. il par. precedente.

⁸⁶ Evidente l'influsso del precedente tedesco: infatti, il documento utilizza il *nomen iuris* di "Costituzione" una sola volta per designare il testo che dovrà seguire, ai sensi dell'art. 106, la fase transitoria retta dalla Legge fondamentale. È frequente, invece, il ricorso all'aggettivo "costituzionale": ciò che può, tra l'altro, giustificare che sinteticamente si possa parlare di Costituzione anche per il testo in esame.

- quello contenuto nella deliberazione del 27 luglio 2005, promulgato il 13 agosto 2005, che ha, tra l'altro, fissato in cinque anni la durata in carica del Presidente dell'Autorità palestinese e limitato a non più di due consecutive le possibilità di elezione a tale carica, rinviando alla legge ordinaria la scelta del numero dei consiglieri.

5. *Il drafting della Costituzione palestinese.* – Topograficamente, il testo della Costituzione palestinese del 29 maggio 2001, redatta ufficialmente in lingua araba⁸⁷, si presenta suddivisa in sette Capi dall'intitolazione assolutamente classica, se si pensa che, oltre ad

- un Capo iniziale di Principi, e ad
 - uno finale recante, perlopiù, Disposizioni di carattere transitorio,
- gli altri riguardano:
- i Diritti fondamentali (Capo II),
 - il Potere legislativo (Capo III),
 - il Potere giudiziario (capo IV) e
 - la Disciplina dello stato di emergenza (Capo VI)⁸⁸.

L'impianto "occidentalizzante" rende il testo certamente il più liberale tra quelli del mondo arabo ed è dovuto, oltreché alla cultura transnazionale dei suoi estensori, alle pressioni (e all'interesse) di parte americana ed europea perché fosse prefigurato un volto democratico al futuro Stato palestinese, così come, analogamente, la svolta "primoministeriale" del 2003 va attribuita alla precisa richiesta degli Stati Uniti di "diluire" le consistenti attribuzioni del Presidente dell'Autorità⁸⁹.

Comunque sia, si tratta di una "Legge fondamentale" di carattere provvisorio, destinata a governare la fase che dovrebbe portare ad un assestamento definitivo sul piano geopolitico della vessata area mediorientale. A ciò aggiungasi che la situazione di cronica belligeranza, che si è cercato in precedenza di descrivere, lo stato di occupazione militare, la fluidità estrema del quadro politico ed il novero e l'eterogeneità dei soggetti interessati alla questione palestinese (che ha ormai preso da parecchio tempo una dimensione globale) sono tali da rendere questa "Costituzione" in gran parte inattuabile.

⁸⁷ Lingua proclamata, peraltro, come quella ufficiale dello Stato dall'art. 4 Cost. Non avendo sfortunatamente accesso a tale lingua, ci siamo dovuti giovare (anche in questa [Rivista](http://www.palestinianbasiclaw.org/)) principalmente delle traduzioni pubblicate all'indirizzo <http://www.palestinianbasiclaw.org/>.

⁸⁸ Non v'è più traccia, invece, nelle traduzioni consultate, di un originario Preambolo, che avrebbe fatto riferimento alle responsabilità storiche d'Israele per aver generato la questione palestinese.

⁸⁹ Soprattutto come condizione per l'attivazione della mediazione del cd. Gruppo di contatto, ossia dell'organismo di più alto livello politico del "Gruppo per l'applicazione e la verifica dell'Accordo di Ginevra", previsto da quest'ultimo Accordo, sottoscritto il 1° dicembre 2003 da israeliani e palestinesi e recante un nuovo piano di pace.

Senza sottovalutare la decisiva circostanza per cui non si è propriamente davanti ad una *Costituzione prodotta da uno Stato*, sibbene, se ci si passa l'espressione un po' immaginifica, di una *Costituzione alla ricerca di uno Stato*, si può, comunque, innanzi tutto, notare come il testo ambisca, senza equivoci, ad avere carattere supremo, immediatamente idoneo, com'è, ad abrogare tutte le altre diverse disposizioni con esso incompatibili (art. 110); ciò, peraltro, senza, nel contempo, voler spezzare il filo di continuità con il precedente assetto normativo (argom. ex art. 109). Anche l'ascrizione del testo al novero delle Costituzioni rigide non pare dubbia, essendo prescritto per la sua modificazione un procedimento specifico e aggravato (art. 111), e, soprattutto, prevista una corrispondente garanzia costituzionale, considerata l'istituzione di una Corte costituzionale (art. 103), cui spetta sia di vagliare la costituzionalità delle leggi, dei regolamenti e di ogni altra norma, sia di fornire l'interpretazione vincolante della Legge fondamentale e persino delle leggi.

Altri profili seduttivi per un giurista occidentale appaiono i principi, solennemente enunciati⁹⁰,

- della sovranità popolare⁹¹, ancorata ad un sistema di democrazia rappresentativa e parlamentare, già incanalata in partenza, in maniera esplicita, dal punto di vista dell'esercizio del potere, secondo il meccanismo della separazione dei poteri (art. 2); e, nella sua fase ascendente, secondo le regole del pluralismo politico e del multipartitismo (art. 5), nonché del diritto individuale di partecipazione politica (art. 26);

- dello Stato di diritto come fondamento del governo e dell'eguale sottomissione al diritto stesso di organi e persone (art. 6);

- dell'economia di mercato, pur non essendosi escluso un ruolo per l'impresa pubblica (art. 21);

- della garanzia dell'eguaglianza e della non discriminazione, anche se qualche riserva può nutrirsi per il fatto che la previsione sembri riferita esclusivamente ai cittadini palestinesi (art. 9);

- della tutela e del rispetto dei diritti fondamentali (previsti ampiamente e con dovizia di dettagli nel Capo II dello stesso documento) ex art. 10, per cui si prevede la vigilanza da parte di un'apposita Commissione indipendente (art. 31); e, infine,

- dell'indipendenza del potere giudiziario (art. 97).

Quanto alla forma di governo, di cui s'è fornito in precedenza qualche cenno, ci si deve limitare qui ad indicare l'indubbia inclinazione "presidenzialista" del sistema, visibile soprattutto nell'elezione diretta di un Presidente dell'Autorità palestinese, munito di pregnanti poteri d'indirizzo e davanti al quale è responsabile, secondo il modello d'Oltralpe, l'esecutivo di governo (art. 5). Ciò che, ovviamente, conduce a ritenere coesistente alla forma di Stato prefigurata anche

⁹⁰ Per un commento organico della Carta palestinese, non può qui che rinviarsi soprattutto a N. J. BROWN, *The Third Draft Constitution for a Palestinian State: Translation and Commentary*, Palestinian Center for Policy and Survey Research, Ramallah, 2003.

⁹¹ Sul tema, in generale, cfr. C. NATALONI, *Per un'analisi dei concetti di popolo nell'Islam*, Milano, 1987.

- il principio repubblicano.

Abbastanza prevedibilmente, non mancano affermazioni che pongono interrogativi di non poco peso o clausole di non immediata agevole interpretazione. La stessa proclamata appartenenza della Palestina (di cui non sono precisate, nel testo, le esatte frontiere: argomento lasciato evidentemente impregiudicato; così come quello dell'acquisizione della cittadinanza: ciò che rende, peraltro, assai incerti i contorni del futuro Stato) al mondo arabo in che misura rinvia, infatti, a condizionamenti provenienti da una realtà sovente radicalmente avversa all'esistenza stessa dello Stato d'Israele? Il riferimento incondizionato a Gerusalemme come capitale non è, all'evidenza, un fattore di insanabile contraddizione con ogni soluzione bilanciata del problema della condizione giuridico-politica dei cd. Luoghi Santi?

Sul piano della fruizione dei diritti, è, poi, inevitabile rilevare lo statuto privilegiato attribuito all'Islam, la cui religione è proclamata come ufficiale e al diritto della *Shari'a* (art. 4): ciò che fa della Palestina uno Stato apertamente confessionale, sulla base, dunque, di una *Weltanschauung* non sempre assiologicamente collimante (anche nella prassi sociale e politica) con la tradizione giudaico-cristiana propria del mondo occidentale.

Più che comprensibile potrebbe, poi, risultare l'allarme che il riferimento ai "martiri" è in grado di suscitare in casa israeliana (art. 22), considerato l'invalsa attribuzione del termine, in taluni movimenti di liberazione nazionale, agli autori di attentati suicidi⁹².

Ma ciò che, sul complesso di principi irenici enunciato in precedenza, sembra gettare ombra è la disciplina particolarmente distesa e dettagliata (artt. 101-105) dello "stato di eccezione"⁹³: anche se la circostanza non può destare tanta sorpresa, dato il contesto interno e internazionale, che si è in precedenza tratteggiato, tale da sconvolgere (ma la circostanza vale identicamente anche per Israele) il fisiologico rapporto tra regola ed eccezione, rischiando di rendere quest'ultima (e chi sa per quanto tempo a venire) la norma.

Può, quindi, forse, convenirsi, sul fatto che, a conti fatti, il Capo VI della Costituzione palestinese dia l'impressione d'istituire "una Costituzione nella Costituzione", certo di tipo emergenziale, ma insolitamente "compiuta" nel suo disegno. Per cui, in estrema sintesi: al Presidente dell'Autorità spetta la dichiarazione motivata dello stato d'urgenza nei casi di minaccia (apprezzata dalla medesima Autorità) alla sicurezza nazionale (provocata da guerra, invasione esterna ma anche insurrezione interna) e di catastrofe naturale (art. 101). Allo stesso Presidente, come si ricava, peraltro indirettamente, spetta l'adozione di tutte le misure reputate utili per fronteggiare l'emergenza,

⁹² Sull'equivoco fondamento religioso del cd. martirio nell'Islam, cfr. C. SBAILÒ, *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico. Il caso egiziano*, Padova, 2012, 115 s.

⁹³ Sui poteri costituzionali in tempo di crisi, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 8a ed., Padova, 2011, 453 ss.

laddove particolarmente delicata risulta la possibilità d'incidere anche sui diritti e le libertà fondamentali, qualora ciò fosse reputato necessario (art. 102) per assolvere a tale compito. Analogamente, si prevede (art. 103) un'ampia libertà di manovra nell'operare restrizioni della libertà personale, se si riflette sul fatto che, a parte il diritto dell'arrestato a designare un difensore di fiducia, possono decorrere ben 15 giorni dall'arresto prima che il relativo provvedimento sia preso in considerazione da un'autorità giurisdizionale.

Gli unici contrappesi di rilievo sembrerebbero, dunque, forniti, in primo luogo, dalla limitazione temporale dell'esercizio dei poteri eccezionali, limitati *ex art. 101 Cost.* a trenta giorni e rinnovabili per un pari periodo solo con il voto dei due terzi del Consiglio legislativo. In via generale, poi, spetta al medesimo Consiglio esaminare i provvedimenti adottati in tale fase temporale o di proporvi un'interpellanza. Anche se non v'è cenno ad un correlato potere di annullamento o riforma di questi provvedimenti: sicché l'eventuale reazione del Consiglio dovrà stabilirsi, almeno nell'immediato, sul piano politico, ma tenendosi conto del fatto che non v'è tra l'organo legislativo ed il Presidente dell'Autorità un rapporto di tipo fiduciario, essendo entrambi eletti direttamente a suffragio universale. Altri profili di garanzia sono costituiti dal divieto di sospendere, durante lo stato d'eccezione, la disciplina del Capo in questione, mentre un analogo divieto riguarda lo scioglimento o la sospensione del Consiglio legislativo: previsione senz'altro peculiare, visto che, della possibilità di tali provvedimenti per l'ordinario, non si ragiona in nessun altro luogo della Costituzione.