

La Corte penale internazionale e la Palestina: ritardi, ostacoli e prospettive di giustizia¹

di Chantal Meloni

*professoressa associata di diritto penale/international criminal law
nell'Università di Milano*

1. Introduzione: perché la giustizia internazionale è importante oggi

«The arc of the moral universe is long, but it bends toward justice».

Come è stato gentilmente ricordato dal dott. Ruta nell'introduzione, ho scelto questa famosa citazione di Martin Luther King come epigrafe del capitolo finale del mio recente libro *Giustizia Universale? (Il Mulino, 2024)*². L'ho scelta deliberatamente perché esprime una prospettiva lungimirante che ritengo particolarmente importante in questo momento storico.

Il mondo sta attualmente vivendo profonde tensioni geopolitiche, devastanti conflitti armati e una sfida sempre più evidente alle istituzioni e ai principi che hanno plasmato l'ordine giuridico internazionale dalla fine della Seconda guerra mondiale. I tribunali internazionali sono sottoposti a una pressione senza precedenti. Le norme sui diritti umani vengono spesso ignorate. L'idea stessa che il diritto possa limitare in modo significativo il potere incontra sempre più spesso scetticismo o aperta ostilità.

Eppure è proprio in queste circostanze che i giuristi hanno la responsabilità di resistere al cinismo e al disfattismo. Se il diritto internazionale vuole mantenere una qualche rilevanza, deve essere in grado di intervenire in situazioni in cui i diritti umani fondamentali sono minacciati. Il ruolo dei giuristi, dei professionisti del diritto, dei giudici, dei pubblici ministeri e degli attori della società civile non è quindi meramente tecnico. È anche intellettuale e civico: insistere affinché i principi giuridici rimangano significativi anche quando sono più difficili da far rispettare.

Poche situazioni mettono alla prova la credibilità del diritto internazionale più profondamente della Palestina. Da oltre due anni, il mondo assiste in tempo reale alla devastazione di Gaza. Le immagini di distruzione, sfollamento, fame e sofferenza dei civili hanno fatto il giro del mondo e generato un intenso dibattito giuridico e politico. Allo stesso tempo, gli attacchi commessi da Hamas e da altri gruppi armati palestinesi il 7 ottobre 2023 hanno sollevato questioni urgenti relative alla responsabilità per gravi crimini internazionali.

In questo contesto, dobbiamo chiederci quale ruolo possa svolgere il diritto. Quali meccanismi esistono per affrontare la commissione di crimini internazionali? Quali istituzioni hanno la giurisdizione per indagare e perseguire i responsabili? Cosa spiega i ritardi e gli ostacoli che hanno caratterizzato le risposte internazionali? E, forse ancora più importante, quali prospettive rimangono per la giustizia?

Queste domande non sono meramente teoriche. Riguardano la capacità dell'ordinamento giuridico internazionale di rispondere ad alcuni dei crimini più gravi conosciuti dall'umanità.

¹ Contributo rielaborato sulla base dell'intervento tenuto al Convegno organizzato da Area Democratica per la Giustizia e Magistratura Democratica, *Gaza. L'umiliazione del diritto*, svoltosi in data 1 ottobre 2025, presso l'Aula Magna del Tribunale di Milano. La registrazione integrale del convegno può essere rivista sul sito di Radio radicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/769922/gaza-lumiliazione-del-diritto>

² C. Meloni, *Giustizia universale? Tra gli Stati e la Corte penale internazionale: bilancio di una promessa*, Il Mulino, 2024: <https://www.mulino.it/isbn/9788815390592>

2. La questione della giustizia per la Palestina: un problema di lunga data

Sebbene l'attenzione dell'opinione pubblica si sia concentrata prevalentemente sugli sviluppi a partire dall'ottobre 2023, il rapporto tra la Palestina e la giustizia penale internazionale è molto più antico. Più di un decennio fa, nel 2012, con Gianni Tognoni (segretario del Tribunale permanente dei popoli), abbiamo curato un volume intitolato *Is There a Court for Gaza?*³. Il titolo, preso dall'omonimo convegno organizzato dalla Fondazione Lelio Basso nel 2009, rifletteva una domanda che era già urgente all'epoca: se i meccanismi esistenti di giustizia internazionale fossero in grado di rispondere ai presunti crimini internazionali commessi nel territorio palestinese occupato. La questione stessa, tuttavia, è antecedente al 2012. Le accuse di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale in Palestina si sono accumulate nel corso di diversi decenni. I procedimenti attualmente in corso dinanzi ai tribunali internazionali non dovrebbero quindi essere intesi come risposte esclusivamente agli eventi recenti. Rappresentano piuttosto l'ultima fase di una storia molto più lunga di sforzi volti ad accertare e condannare le responsabilità per i crimini commessi.

È essenziale adottare questa prospettiva più ampia. Senza di essa, si rischia di fraintendere sia il significato dei procedimenti in corso sia le ragioni degli straordinari ritardi che li hanno caratterizzati. La situazione attuale dinanzi alla Corte penale internazionale è il risultato di un complesso processo giuridico e politico che si è svolto nell'arco di oltre quindici anni. Per comprendere a che punto siamo oggi, è quindi necessario ripercorrere le tappe principali di tale processo.

3. Il primo coinvolgimento della Corte penale internazionale (2009)

La storia moderna della Palestina dinanzi alla Corte penale internazionale inizia di fatto nel gennaio 2009. All'indomani dell'operazione militare israeliana nota come *Cast Lead* (Piombo Fuso), l'Autorità Palestinese ha presentato una dichiarazione ai sensi dell'articolo 12(3) dello Statuto di Roma con cui accettava la giurisdizione della Corte. Attraverso questa dichiarazione, la Palestina ha cercato di far valere la giurisdizione della Corte sui presunti crimini internazionali commessi sul suo territorio.

Il contesto era caratterizzato da gravi violazioni del diritto internazionale umanitario integranti prima facie crimini di guerra. Durante circa tre settimane di operazioni militari, secondo quanto documentato, furono uccisi più di 1.400 palestinesi da parte dell'esercito israeliano, la stragrande maggioranza dei quali erano civili. Molte migliaia furono i civili feriti e massiccia la distruzione delle infrastrutture civili della Striscia, comprese scuole, ospedali, strade e interi quartieri residenziali. All'epoca, queste cifre furono percepite come scioccanti. Viste dalla prospettiva odierna, esse costituiscono anche un monito che fa riflettere sulla portata della violenza che Gaza aveva già subito molto prima degli eventi del 2023.

L'iniziativa palestinese è stata accompagnata da un'ampia documentazione prodotta da organizzazioni internazionali e investigatori indipendenti. Tra le più influenti vi è stato il rapporto preparato dalla Missione di accertamento dei fatti delle Nazioni Unite sul conflitto di Gaza (*Fact Finding Mission*), comunemente noto come *Rapporto Goldstone* dal nome del suo presidente, il giudice Richard Goldstone. Il rapporto, pubblicato nel 2009, documentava in modo molto dettagliato le accuse di crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi durante il conflitto⁴. È importante sottolineare che le sue conclusioni non si limitavano a una sola parte. Il rapporto individuava una potenziale responsabilità penale in primo luogo per i membri delle forze armate israeliane, ma anche per i gruppi armati palestinesi, i cui attacchi

³ C. Meloni, G. Tognoni (a cura di), *Is there a Court for Gaza? A test bench for international justice*, Springer 2012: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-90-6704-820-0>

⁴ Si veda la documentazione relativa alla composizione della Commissione e il rapporto presentato in data 29 settembre 2009 sul sito del Consiglio per i Diritti Umani dell'Onu: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/special-sessions/session9/fact-finding-mission>

indiscriminati contro i civili potevano costituire crimini di guerra ai sensi del diritto internazionale.

Il *Rapporto Goldstone* è stato seguito da ulteriori indagini, commissioni di esperti e risoluzioni all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Nel loro insieme, queste iniziative hanno portato a una conclusione comune: la gravità delle accuse giustificava un'indagine penale approfondita e l'attivazione di meccanismi di responsabilità. Tuttavia, nonostante l'abbondanza di prove e i ripetuti appelli all'azione, la giustizia internazionale non ha compiuto progressi significativi. Le ragioni di questo fallimento non risiedono principalmente nelle difficoltà probatorie, ma piuttosto in questioni giurisdizionali e politiche irrisolte.

4. Gli anni perduti: stallo politico e giurisdizionale (2009–2012)

Il periodo tra il 2009 e il 2012 può essere giustamente descritto come un periodo di paralisi istituzionale. A seguito della ricezione della dichiarazione palestinese di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale nel gennaio del 2009, l'Ufficio del Procuratore ha avviato un esame preliminare al fine di determinare se la Corte fosse competente. Al centro dell'indagine vi era una questione apparentemente semplice: la Palestina poteva essere considerata uno Stato ai fini dello Statuto di Roma?

La questione ha suscitato un intenso dibattito. Poiché la Corte penale internazionale è un'istituzione fondata su un trattato, l'accesso alla sua giurisdizione è in linea di principio riservato agli Stati; solo gli Stati sono quindi in grado di accettare la giurisdizione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3 dello Statuto. Lo status internazionale contestato della Palestina è quindi diventato un ostacolo centrale. Per tre anni, l'Ufficio del Procuratore ha esaminato la questione senza giungere a una conclusione definitiva. Nell'aprile 2012, il Procuratore Luis Moreno Ocampo ha annunciato di non essere in grado di determinare se la Palestina fosse qualificabile come Stato ai fini dell'accettazione della giurisdizione della Corte e che la questione dovesse invece essere risolta dagli organi politici competenti delle Nazioni Unite e dalla Assemblea degli Stati parte.

La decisione ha suscitato notevoli critiche. Molti commentatori hanno sostenuto che la Corte avrebbe dovuto esercitare la propria autorità per determinare la giurisdizione, come avevano fatto i tribunali internazionali in altri contesti. Altri hanno sostenuto che la Palestina soddisfacesse già i requisiti necessari per essere considerata uno Stato ai fini dello Statuto di Roma. Qualunque fosse l'opinione sui meriti giuridici, la conseguenza pratica era chiara: la responsabilità era stata rinviata ancora una volta.

Il risultato è stato un paradosso sorprendente. Mentre numerosi organismi internazionali avevano individuato accuse credibili di crimini di guerra e crimini contro l'umanità che richiedevano indagini urgenti, il sistema di giustizia penale internazionale è rimasto incapace di andare oltre le questioni procedurali preliminari.

La conseguenza non è stata solo un ritardo. È stata l'effettiva sospensione degli sforzi per garantire la responsabilità in un momento in cui molti osservatori li consideravano più che mai necessari.

5. La svolta: la Palestina alle Nazioni Unite e la ratifica dello Statuto di Roma (2012–2015)

La situazione di stallo che aveva caratterizzato il periodo tra il 2009 e il 2012 è stata infine superata grazie agli sviluppi in seno alle Nazioni Unite. Il 29 novembre 2012, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la Risoluzione 67/19, che ha concesso alla Palestina lo *status* di Stato osservatore non membro. Sebbene questa risoluzione non conferisse la piena adesione all'ONU (che avrebbe necessitato il voto, chiaramente bloccato, del Consiglio di Sicurezza), ha rappresentato uno sviluppo politico e giuridico decisivo. Da allora, la Palestina è stata riconosciuta all'interno del sistema delle Nazioni Unite come Stato per una vasta

gamma di scopi internazionali. Questo sviluppo ha avuto importanti conseguenze per la Corte penale internazionale. A seguito dell'adozione della risoluzione 67/19, l'Ufficio del Procuratore ha chiarito che la Palestina poteva ora essere accettata come Stato ai fini dell'adesione allo Statuto di Roma. Tuttavia, poiché la precedente dichiarazione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, non era più valida, rimanevano necessari ulteriori passi procedurali, tra cui in particolare una nuova dichiarazione di accettazione e/o la ratifica dello Statuto.

Gli anni che seguirono furono caratterizzati da intense pressioni politiche. Da più parti si levarono tentativi di impedire l'adesione palestinese ai trattati internazionali, compreso lo Statuto di Roma. La prospettiva che potessero essere avviate indagini penali internazionali riguardanti il territorio palestinese occupato generò una forte opposizione da parte di diversi governi, anche occidentali, anche europei.

In questo contesto, nell'estate del 2014 si è svolta a Gaza un'altra importante operazione militare. L'operazione, nota come *Protective Edge* (Margine Protettivo), ha provocato numerose vittime tra i civili e ingenti distruzioni. Ancora una volta, le organizzazioni internazionali, gli organismi delle Nazioni Unite e gli esperti indipendenti hanno documentato le accuse di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario integranti crimini di guerra, oltre alla commissione di crimini contro l'umanità⁵.

Gli eventi del 2014 hanno rafforzato la percezione che i meccanismi di responsabilità non potessero più essere rinviati a tempo indeterminato. Nel gennaio 2015, la Palestina ha aderito formalmente allo Statuto di Roma e, contemporaneamente, ha presentato una nuova dichiarazione ai sensi dell'articolo 12(3), conferendo alla Corte una giurisdizione retroattiva a partire dal giugno 2014⁶. Questo passo ha garantito che i crimini presumibilmente commessi durante l'operazione *Protective Edge* rientrassero nella giurisdizione temporale della Corte.

L'importanza di questo sviluppo non può essere sottovalutata. Per la prima volta, le basi giuridiche per un'indagine completa della Corte penale internazionale sulla situazione in Palestina erano state saldamente stabilite.

Tuttavia, l'adesione non si è tradotta immediatamente in indagini. Ben presto sono emersi nuovi ostacoli giuridici e politici.

6. Giurisdizione, territorio e questione dell'occupazione (2015–2021)

6.1. Il dibattito sulla giurisdizione territoriale

A seguito dell'adesione della Palestina allo Statuto di Roma, la Corte si è trovata di fronte a una nuova serie di questioni. Mentre la questione della statualità palestinese sembrava sostanzialmente risolta, continuavano le controversie relative all'ambito territoriale della giurisdizione della Corte. In particolare, sono sorte domande sul fatto che la Corte potesse esercitare la propria giurisdizione su crimini commessi a Gaza e in Cisgiordania (inclusa Gerusalemme Est). Tali questioni hanno dato origine a un ampio contenzioso e hanno attirato l'intervento di numerosi Stati ed esperti. Diversi governi hanno contestato apertamente il coinvolgimento della Corte. Altri hanno cercato di influenzare i procedimenti attraverso canali diplomatici o memorie legali. In particolare, alcuni Stati parti dello Statuto di Roma hanno sostenuto che lo status politico contestato della Palestina avrebbe dovuto impedire alla Corte di esercitare la propria giurisdizione. Queste argomentazioni riflettevano spesso posizioni geopolitiche più ampie piuttosto che preoccupazioni strettamente giuridiche. Il procedimento

⁵ Tra gli altri, particolare importanza riveste il Rapporto della Commissione di indagine dell'Onu: *Report of the detailed findings of the Independent Commission of Inquiry established pursuant to Human Rights Council Resolution S-21/1*, A/HRC/29/CRP.4, pubblicato il 24 giugno 2015: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIGaza/A_HRC_CRP_4.docx

⁶ Tutta la documentazione relativa alla situazione della Palestina davanti alla Corte penale internazionale dal 2015 in avanti è reperibile sul sito della Corte: <https://www.icc-cpi.int/palestine>.

è così diventato un esempio lampante di quanto la giustizia penale internazionale possa intrecciarsi con più ampie controversie politiche.

6.2. La decisione sulla giurisdizione del 2021

L'impasse è stata finalmente risolta nel febbraio 2021. Con una decisione storica, la Camera preliminare ha confermato che la Palestina si qualificava come Stato parte ai fini dello Statuto di Roma e che la giurisdizione territoriale della Corte si estendeva al territorio palestinese occupato da Israele dal 1967, vale a dire Gaza e la Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est. Questo passaggio ha rappresentato una delle decisioni giurisdizionali più importanti nella storia della Corte. La Camera ha di fatto avallato la posizione del Procuratore e respinto le argomentazioni volte a negare o limitare la competenza della Corte. Sebbene le controversie politiche relative alla Palestina siano ovviamente proseguite, la questione giuridica della giurisdizione della Cpi ha finalmente ricevuto una risposta definitiva. La decisione ha quindi rimosso un importante ostacolo procedurale che aveva ritardato gli sforzi di attribuzione delle responsabilità per più di un decennio.

6.3. Gaza come territorio occupato

Il dibattito sulla giurisdizione era strettamente legato a una questione più ampia riguardante lo status giuridico della Striscia di Gaza. Per molti anni, alcuni commentatori hanno sostenuto che il ritiro di Israele dell'esercito e dei coloni da Gaza nel 2005 avesse posto fine all'occupazione. Tuttavia, questa posizione è stata sempre più messa in discussione dagli esperti di diritto internazionale. Secondo il diritto internazionale umanitario, l'occupazione non dipende dalla presenza fisica permanente delle truppe, ma dall'esistenza di un controllo effettivo. Numerosi organismi internazionali hanno concluso che, nonostante i cambiamenti nelle modalità di controllo, Israele continuava ad esercitare un'autorità determinante su aspetti chiave della vita a Gaza. Il controllo delle frontiere, dello spazio aereo, delle acque territoriali, dei sistemi di registrazione della popolazione, della circolazione delle persone e dell'accesso ai beni essenziali faceva parte di questa valutazione più ampia.

Dal 2007, Gaza è stata inoltre sottoposta a un blocco esteso e continuativo che ha profondamente influenzato la vita dei civili. Le organizzazioni internazionali, compreso il Comitato Internazionale della Croce Rossa, hanno ripetutamente definito questo regime incompatibile con i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario e del diritto dei diritti umani. La qualificazione giuridica di Gaza come territorio occupato è rimasta quindi centrale per comprendere sia i diritti della popolazione civile sia gli obblighi di Israele ai sensi del diritto internazionale.

6.4. Il parere consultivo del 2024 della Corte internazionale di giustizia

Un'ulteriore pietra miliare è stata infine posta nel luglio 2024, quando la Corte internazionale di giustizia ha emesso il proprio parere consultivo sulle conseguenze giuridiche delle politiche e delle pratiche di Israele nei territori palestinesi occupati⁷.

La Corte ha concluso che la continua occupazione del territorio palestinese da parte di Israele è illegale e deve cessare il più rapidamente possibile.

Sebbene i pareri consultivi non siano direttamente esecutivi, essi rivestono un'enorme autorità giuridica e politica. Il parere ha fornito la valutazione giudiziaria più completa fino ad oggi dello status giuridico dell'occupazione e degli obblighi che ne derivano. Le successive azioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che a settembre 2024 ha fatto proprie con una

⁷ Il Parere consultivo (*Advisory Opinion*) del 19 luglio 2024 è consultabile sul sito della Corte internazionale di giustizia:
<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-jud-01-00-en.pdf>

risoluzione le conclusioni della Corte internazionale di giustizia, hanno rafforzato queste conclusioni e hanno richiesto misure concrete volte ad attuare le conclusioni della Corte.

Tuttavia, nonostante questi sviluppi, l'attuazione è rimasta un miraggio. Il divario tra le dichiarazioni giuridiche e le realtà politiche continua a rappresentare una delle sfide determinanti della questione palestinese.

7. L'impatto del 7 ottobre 2023 sull'indagine della Corte penale internazionale

Quando Hamas e altri gruppi armati palestinesi hanno sferrato attacchi contro Israele il 7 ottobre 2023, l'indagine della Corte penale internazionale era già stata formalmente avviata. Tuttavia, l'indagine non aveva ancora raggiunto la fase che molti osservatori avevano auspicato a seguito della decisione sulla giurisdizione del 2021. I progressi erano stati più lenti del previsto, riflettendo sia i vincoli istituzionali sia la straordinaria complessità della situazione.

Gli attacchi del 7 ottobre hanno modificato radicalmente il contesto. La portata della violenza, l'uccisione di civili, la presa di ostaggi e la successiva risposta militare delle forze israeliane a Gaza hanno generato immediate invocazioni di responsabilità da più parti. L'Ufficio del Procuratore ha dovuto affrontare un'enorme pressione per dimostrare che la Corte fosse in grado di rispondere in modo efficace e imparziale. Per il procuratore Karim Khan, la sfida era particolarmente ardua. La Corte era chiamata a indagare sui gravissimi crimini commessi da tutte le parti in conflitto, mantenendo al contempo la propria indipendenza in un contesto di intenso scrutinio politico. Dopo una strategia di comunicazione pubblica inizialmente discontinua, l'Ufficio ha intensificato notevolmente gli sforzi investigativi. Sono state dispiegate squadre, la raccolta di prove è stata accelerata e il coinvolgimento delle vittime e delle organizzazioni della società civile è stato ampliato. Il risultato è stato un cambiamento significativo nel ritmo e nella visibilità del lavoro della Corte.

8. Mandati di arresto e fase attuale del procedimento

8.1. Le richieste di mandati d'arresto

Nel maggio 2024, il procuratore Karim Khan ha annunciato le richieste di mandati d'arresto contro alti dirigenti israeliani e di Hamas. L'annuncio ha rappresentato una delle decisioni politicamente più rilevanti mai prese da un procuratore della Corte penale internazionale. Ha dimostrato l'impegno a favore del principio secondo cui il diritto penale internazionale si applica in modo uguale a tutti gli attori, indipendentemente dallo status politico o dall'affiliazione.

8.2. I mandati di arresto del novembre 2024

Nel novembre 2024, la Camera preliminare ha emesso mandati di arresto nei confronti del primo ministro israeliano Benjamin Netanyahu e dell'ex ministro della Difesa Yoav Gallant. Questo sviluppo ha segnato un momento senza precedenti nella storia della Corte. L'emissione di mandati d'arresto non è un semplice passo procedurale. Prima di autorizzare tali misure, i giudici devono valutare in modo indipendente se vi siano motivazioni ragionevoli per ritenere che gli indagati abbiano commesso crimini di competenza della Corte. I mandati hanno quindi rappresentato la conferma giudiziaria che le accuse del Procuratore erano supportate da una base probatoria sostanziale.

8.3. Procedimenti relativi ai leader di Hamas

Le richieste del Procuratore avevano preso di mira anche alti dirigenti di Hamas. Tuttavia, gli sviluppi successivi hanno reso impossibile il procedimento contro gli individui interessati dalle

richieste di emissione dei mandati di arresto, poiché tutti loro sono uccisi da Israele durante il conflitto. La loro morte non sminuisce il significato delle accuse. Al contrario, essa sottolinea il principio più ampio secondo cui il diritto penale internazionale si applica allo stesso modo ai gruppi armati non statali. La giurisdizione della Corte si estende non solo ai funzionari statali, ma anche ai membri di organizzazioni armate che sono tenuti anch'essi al rispetto del diritto internazionale e potrebbero essere responsabili di crimini di guerra o crimini contro l'umanità.

8.4. Una nuova fase per l'accertamento delle responsabilità

I mandati di arresto nei confronti del Primo ministro israeliano e dell'ex ministro della Difesa hanno aperto una nuova fase nell'impegno della Corte nei confronti della Palestina. Per la prima volta, le indagini avviate molti anni prima hanno portato a misure giudiziarie concrete contro individui che occupano i più alti livelli dell'autorità politica e militare. Resta incerto se e quando questi procedimenti sfoceranno infine in processi, in quanto ciò dipende dall'arresto dei ricercati, che ovviamente dipende dalla cooperazione degli Stati. Ciononostante, già solo l'emissione di tali mandati costituisce un importante sviluppo nella storia della giustizia penale internazionale e una significativa affermazione del principio della responsabilità penale individuale per crimini internazionali commessi ai massimi livelli, al di là delle pressioni politiche per bloccare la giustizia.

9. I crimini oggetto di indagine

I mandati di arresto emessi nel novembre 2024 sono significativi non solo per le posizioni di alto livello ricoperte dalle persone interessate, ma anche per la natura dei reati contestati. Le qualificazioni giuridiche adottate dall'Ufficio del Procuratore forniscono importanti indicazioni su come la Corte interpreti attualmente i comportamenti oggetto di indagine e su come possa cercare di stabilire la responsabilità penale individuale. Sebbene le attuali accuse siano necessariamente limitate a quelle supportate dalle prove attualmente disponibili (e provabili in giudizio), esse indicano anche modelli di condotta più ampi che continuano a essere oggetto di indagine.

9.1. La fame come metodo di guerra

Tra le accuse più significative vi è il crimine di *starvation*, che può essere tradotto come affamare i civili come metodo di guerra. Storicamente, la fame ha spesso accompagnato i conflitti armati. Tuttavia, il diritto internazionale umanitario moderno proibisce espressamente l'uso della fame come arma. Il divieto riflette un principio fondamentale: i civili non possono essere privati dei mezzi necessari alla loro sopravvivenza al fine di raggiungere obiettivi militari. Le accuse relative a Gaza sono particolarmente importanti perché non riguardano incidenti isolati, ma la restrizione sistematica dell'accesso a cibo, acqua, carburante, medicinali e assistenza umanitaria per una popolazione di oltre due milioni di persone.

Il significato giuridico di queste accuse va oltre il conflitto immediato. Se provate, rappresenterebbero una delle applicazioni più significative del divieto di imporre la fame come arma di guerra nella storia del diritto penale internazionale. L'importanza attribuita a questo crimine nei mandati di arresto riflette il crescente riconoscimento del fatto che la guerra contemporanea prende sempre più di mira la sopravvivenza stessa dei civili piuttosto che semplici obiettivi militari.

9.2. Attacchi contro i civili

Un altro aspetto centrale dell'indagine riguarda gli attacchi intenzionali diretti contro i civili. Il principio di distinzione è al centro del diritto internazionale umanitario. Le parti in conflitto devono distinguere in ogni momento tra combattenti e civili e tra obiettivi militari e civili. L'entità delle vittime civili a Gaza ha generato un intenso dibattito riguardo al rispetto di questo principio. Sebbene sia vero che il diritto internazionale umanitario non vieta del tutto che possano esservi vittime civili in quanto "effetti collaterali" di operazioni volte a colpire obiettivi militari legittimi, esso certamente vieta gli attacchi diretti intenzionalmente contro i civili e gli attacchi condotti in spregio ai principi di distinzione, proporzionalità e precauzione.

L'indagine della Corte mira a determinare se particolari operazioni militari abbiano superato tale soglia e costituiscano quindi crimini internazionali. L'indagine giuridica è necessariamente individualizzata. La responsabilità penale internazionale non ricade sugli Stati ma sulle persone. La sfida per i pubblici ministeri consiste quindi nello stabilire il nesso tra modelli di comportamento più ampi e le decisioni di specifici leader politici o militari.

9.3. Distruzione delle infrastrutture civili

La distruzione delle infrastrutture civili costituisce un ulteriore punto focale dell'indagine. Ospedali, scuole, università, luoghi di culto, sistemi idrici, reti elettriche e aree residenziali godono di vari gradi di protezione ai sensi del diritto internazionale umanitario. La loro distruzione può costituire un crimine di guerra quando non è giustificata da necessità militari o quando viene effettuata in violazione dei principi che regolano i conflitti armati. La devastazione a cui si è assistito a Gaza dall'ottobre 2023 ha suscitato una preoccupazione senza precedenti tra le organizzazioni internazionali, le agenzie umanitarie e gli esperti di diritto. Al di là delle conseguenze umanitarie immediate, la distruzione delle infrastrutture civili ha implicazioni a lungo termine per la sopravvivenza stessa della popolazione civile. Essa compromette l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, all'alloggio, ai servizi igienico-sanitari e all'attività economica, spesso per anni dopo la cessazione delle ostilità. Per questo motivo, gli attacchi contro le infrastrutture civili occupano sempre più un posto centrale nelle discussioni contemporanee sulla responsabilità.

9.4. La persecuzione come crimine contro l'umanità

Tra i crimini indicati nei mandati di arresto, la persecuzione merita particolare attenzione. La persecuzione è un crimine contro l'umanità che consiste nella privazione intenzionale e grave dei diritti fondamentali nei confronti di gruppi identificabili per motivi discriminatori.

A differenza di molti crimini di guerra, la persecuzione non si concentra semplicemente su atti individuali, ma su sistemi più ampi di discriminazione ed esclusione. Essa valuta se le popolazioni siano prese di mira a causa della loro identità e se i diritti fondamentali siano sistematicamente negati su tale base. L'inclusione della persecuzione tra le accuse è quindi altamente significativa. Suggestisce che i procuratori e gli investigatori stiano esaminando non solo specifiche operazioni militari, ma anche modelli più ampi di trattamento che colpiscono la popolazione palestinese. Da un punto di vista giuridico, la persecuzione occupa una posizione importante nel diritto penale internazionale perché spesso coglie forme di violenza strutturale che non possono essere facilmente ridotte a incidenti isolati. È anche tradizionalmente associata alle accuse di genocidio, che sebbene non (ancora) formalizzate nella situazione di indagine davanti alla Corte penale internazionale, sono centrali nell'analisi giuridica delle azioni delle forze israeliane a Gaza post 7 ottobre 2023 e costituiscono la base delle accuse mosse dal Sudafrica verso Israele davanti alla Corte internazionale di giustizia a dicembre 2023⁸.

⁸ Tutti i dettagli e gli sviluppi del caso sono consultabili sul sito della Corte internazionale di giustizia: <https://www.icj-cij.org/case/192>

9.5. Insedimenti, trasferimento forzato e la questione dell'apartheid

Gli attuali mandati di arresto riguardano, per quanto noto al pubblico, solo una parte della più ampia situazione oggetto di indagine. Per molti anni, l'Ufficio del Procuratore ha anche esaminato comportamenti relativi agli insediamenti israeliani nei territori palestinesi occupati, ai trasferimenti di popolazione, alle politiche di sfollamento e all'amministrazione dei territori occupati.

Queste questioni hanno generato un ampio dibattito giuridico. Ai sensi della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949 e dello Statuto di Roma, il trasferimento di una popolazione civile in territorio occupato può costituire un crimine di guerra. Le questioni relative allo sfollamento forzato, all'appropriazione di terre e all'ingegneria demografica, tra cui ovviamente le colonie e tutto il sistema militare attorno ad esse, hanno quindi occupato un posto centrale nelle discussioni giuridiche riguardanti il territorio palestinese occupato.

Parallelamente, è stata dedicata crescente attenzione alle accuse secondo cui alcuni aspetti del dominio israeliano sui palestinesi potrebbero costituire il crimine contro l'umanità dell'apartheid. Il termine apartheid ha evidenti connotazioni storiche legate al Sudafrica, ma nel diritto penale internazionale ha un significato giuridico specifico. Si riferisce a sistemi istituzionalizzati di dominio e oppressione esercitati da un gruppo razziale su un altro con l'intento di mantenere tale regime.

Diverse importanti organizzazioni per i diritti umani, tra cui Human Rights Watch e Amnesty International, hanno concluso che gli elementi giuridici dell'apartheid potrebbero essere soddisfatti nel contesto palestinese⁹. Resta incerto se i tribunali internazionali giungeranno alla fine alla stessa conclusione. Tuttavia, la questione costituisce una componente sempre più importante dell'analisi giuridica contemporanea sulla situazione della Palestina, che deve necessariamente andare oltre alla dinamica della guerra, intesa come conflitto armato regolato dai canoni del diritto internazionale umanitario.

9.6. La questione del genocidio

Nessuna questione giuridica ha suscitato maggiore attenzione pubblica del genocidio. Dall'inizio del conflitto, numerosi studiosi, esperti, organizzazioni della società civile e Stati hanno sostenuto che la condotta in atto a Gaza dovrebbe essere analizzata attraverso il quadro della Convenzione sul genocidio. Il termine genocidio ha un peso giuridico e simbolico unico. Non si riferisce semplicemente a uccisioni di massa, ma ad atti commessi con l'intento specifico di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso protetto. Questo requisito dell'intento specifico ha storicamente reso il genocidio uno dei crimini internazionali più difficili da provare.

Attualmente, per quanto è noto, la Corte penale internazionale non ha emesso mandati di arresto basati su accuse di genocidio. Ciò non indica necessariamente che il genocidio sia escluso dall'indagine. Piuttosto, riflette le considerazioni strategiche e probatorie che inevitabilmente influenzano il processo decisionale dell'accusa. I pubblici ministeri internazionali devono determinare quali accuse possano essere stabilite in modo più efficace al di là di ogni ragionevole dubbio. In alcune circostanze, i crimini contro l'umanità o i crimini di guerra possono fornire vie più solide o più immediate per l'attribuzione di responsabilità. Allo stesso tempo, il genocidio rimane una possibilità giuridica attualmente in fase di valutazione. Ulteriori prove, ulteriori indagini o futuri sviluppi procedurali potrebbero portare a modifiche o ampliamenti delle accuse esistenti. La questione rimane quindi aperta, ma

⁹ Si veda tra gli altri il Report del 2022 di Amnesty International:
<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2022/02/israels-system-of-apartheid/>

moltissima documentazione a supporto della conclusione che sia in corso un genocidio a Gaza è stata prodotta nel frattempo¹⁰.

10. Ostacoli all'attribuzione delle responsabilità

Le sfide che la giustizia internazionale deve affrontare nel contesto palestinese non si limitano a questioni probatorie o giuridiche. Forse più di qualsiasi altra situazione contemporanea, la Palestina illustra la misura in cui la giustizia penale internazionale opera in un ambiente altamente politicizzato.

Nel corso della storia dell'impegno della Corte penale internazionale in Palestina, le pressioni politiche hanno ripetutamente influenzato il ritmo e la direzione dei procedimenti. Tali pressioni hanno assunto molte forme: interventi diplomatici, critiche pubbliche, minacce di ritorsione, tentativi di delegittimare le indagini e di scoraggiare la cooperazione con la Corte.

Queste dinamiche non sono un caso unico della Palestina. Hanno accompagnato molte indagini penali internazionali. Tuttavia, l'intensità e la persistenza dell'opposizione in questo contesto sono state particolarmente sorprendenti. Lo sviluppo più grave si è verificato con l'imposizione nel 2025 di sanzioni contro funzionari della Corte penale internazionale da parte dell'amministrazione statunitense sotto il Presidente Trump. Tali misure hanno preso di mira non solo i procuratori (3) e i giudici (8) della Corte, ma anche esperti indipendenti, quali la relatrice speciale dell'Onu per il territorio palestinese occupato, e organizzazioni impegnate da sempre a documentare le violazioni del diritto internazionale e a supportare gli sforzi della giustizia internazionale, quali il Palestinian Center for Human Rights di Gaza, Al Haq e Al Mezan.

Dal punto di vista della giustizia internazionale, questi sviluppi sollevano profonde preoccupazioni. I tribunali possono funzionare efficacemente solo se la loro indipendenza è rispettata. Quando gli attori giudiziari diventano bersaglio di ritorsioni politiche, viene messa in discussione l'integrità stessa dell'ordinamento giuridico internazionale. La questione va quindi ben oltre la sola situazione palestinese e la Corte penale internazionale. Riguarda la futura sostenibilità della giustizia penale internazionale nel suo complesso.

11. Oltre la Corte penale internazionale: il vuoto di responsabilità

Sebbene la Corte penale internazionale occupi un posto centrale nelle discussioni sulla responsabilità, non può affrontare la situazione da sola. Lo Statuto di Roma si basa sul principio di complementarità. La Corte interviene solo quando i sistemi nazionali non sono disposti o non sono in grado di indagare e perseguire in modo effettivo i crimini internazionali. Nel contesto palestinese, questo principio mette in luce un più ampio vuoto di responsabilità.

Da un lato, le istituzioni palestinesi devono affrontare profonde limitazioni strutturali che ne restringono la capacità di condurre indagini penali efficaci su molti dei crimini in questione. D'altro canto, permangono serie preoccupazioni riguardo alla volontà delle autorità israeliane di indagare e perseguire alti funzionari per comportamenti che potrebbero costituire crimini internazionali¹¹.

¹⁰ Tra i molti rapporti prodotti, si vedano quelli della Special Rapporteur dell'Onu per il territorio palestinese occupato, tra cui "Anatomia di un Genocidio" del 2024, tradotto in italiano <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/rapporto-della-special-rapporteur-dellonu-sulla-situazione-dei-diritti-umani-nei-territori-palestinesi-occupati-anatomia-di-un-genocidio>; per un quadro riassuntivo, si veda l'utile documento in forma di Q&A pubblicato dallo European center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) di Berlino: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Q_As/ECCHR_Q_A_Gaza_and_Genocide_20241210.pdf

¹¹ Si veda il recente rapporto di ECCHR "The Pretense of Justice" che dettaglia come il sistema giudiziario israeliano sia volto a coprire, piuttosto che ad accertare, le responsabilità per i crimini commessi in Palestina:

Questo divario crea una situazione in cui i meccanismi internazionali di responsabilità assumono particolare importanza. Allo stesso tempo, la responsabilità non ricade esclusivamente sulla Corte penale internazionale. Gli Stati hanno obblighi indipendenti ai sensi del diritto internazionale. Molti sistemi giuridici nazionali prevedono l'esercizio della giurisdizione universale sui crimini internazionali gravi, consentendo ai tribunali nazionali di perseguire determinati reati indipendentemente dal luogo in cui sono stati commessi. In altri contesti, la giurisdizione universale è stata utilizzata per indagare sulle atrocità commesse in Siria, Ruanda, ex Jugoslavia e altrove. Tuttavia, gli sforzi analoghi riguardanti la Palestina sono stati molto più limitati. Questa disparità solleva difficili interrogativi sulla coerenza, la selettività e la volontà politica nell'applicazione del diritto penale internazionale¹².

12. Conclusione: l'arco tende verso la giustizia?

La storia della Palestina dinanzi alla Corte penale internazionale è, sotto molti aspetti, una storia di ritardi. È una storia di ostacoli procedurali, controversie giurisdizionali, resistenza politica, pressioni diplomatiche e cautela istituzionale. È anche una storia di opportunità mancate e di impunità prolungata. Ma non è solo questo.

È anche una storia di tenacia.

Per più di quindici anni, vittime, organizzazioni della società civile, professionisti del diritto, studiosi e istituzioni internazionali hanno continuato a insistere sul fatto che le violazioni più gravi del diritto internazionale non devono rimanere impunte. I mandati di arresto emessi nel 2024 non risolvono il conflitto. Non pongono fine alle sofferenze dei civili. Né garantiscono future condanne. Ciò che dimostrano è che il diritto internazionale rimane in grado di far valere la richiesta di responsabilità anche in condizioni straordinariamente avverse.

Il successo finale di tale pretesa dipenderà non solo dai giudici e dai pubblici ministeri dell'Aia, ma anche dalla volontà degli Stati di sostenere le istituzioni che hanno creato, di difendere con coerenza lo Stato di diritto e di applicare i principi giuridici senza riguardo per la convenienza politica. Questo è, in definitiva, il significato più ampio della situazione palestinese. La questione non è solo se si possa ottenere giustizia per la Palestina. La questione è se la comunità internazionale sia disposta a difendere l'idea che la legge debba governare anche gli attori più potenti e anche i conflitti politicamente più controversi.

È qui che l'osservazione di Martin Luther King acquista una rinnovata rilevanza. L'arco dell'universo morale può essere davvero lungo. Che si pieghi verso la giustizia, tuttavia, dipende in misura non trascurabile dalle scelte compiute da istituzioni, governi e individui in momenti proprio come questo.

https://www.ecchr.eu/fileadmin/Publikationen/250909_ECCHR_PP_ISRAEL.pdf

¹² Su questi temi si rimanda alle più ampie considerazioni da me svolte nel saggio C. Meloni, Giustizia Universale?, il Mulino 2024, cit.