
Il rapporto *Goldstone*: l'accertamento dei fatti relativi al conflitto di Gaza

A cura di

Laura Salvadego

Il 3 aprile 2009, il presidente del Consiglio per i diritti dell'uomo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ha nominato una Commissione internazionale e indipendente investita del mandato “*to investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law that might have been committed at any time in the context of the military operations that were conducted in Gaza during the period from 27 December 2008 and 18 January 2009, whether before, during or after*”¹.

La Commissione, composta da quattro eminenti giuristi, è stata guidata da Richard Goldstone, *ex* giudice della Corte costituzionale africana nonché *ex* Procuratore capo dei Tribunali penali internazionali per l'*ex* Jugoslavia e per il Rwanda. L'indagine della Commissione si è concentrata principalmente sui fatti intervenuti a partire dal 19 giugno 2008, data della dichiarazione di *cessate il fuoco* tra il governo israeliano e Hamas, nonché sui fatti intervenuti a seguito della cessazione delle operazioni militari che costituiscono violazioni permanenti dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario legate o conseguenti alle operazioni militari, fino al 31 luglio 2009.

La Commissione ha analizzato inoltre il contesto storico degli eventi che hanno portato alle operazioni militari condotte a Gaza tra il 27 dicembre 2008 e il 18 gennaio 2009 nonché i legami tra tali operazioni e la politica complessiva posta in essere da Israele rispetto ai Territori palestinesi occupati. Il riferimento contenuto nel mandato alle violazioni commesse “nel contesto” delle operazioni militari svolte tra il 27 dicembre 2008 e il 18 gennaio 2009 sembrerebbe infatti includere le limitazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali connesse alle strategie e alle azioni di Israele nel quadro delle operazioni militari.

Nell'esercizio del proprio mandato, i membri della Commissione hanno effettuato alcune visite *in loco*, visionando i luoghi dei fatti e incontrando vittime e

¹ Cfr. il comunicato stampa del 3 aprile 2009 e la relativa trascrizione all'indirizzo: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/FactFindingMission.htm>. La designazione della Commissione d'inchiesta è intervenuta a seguito dell'adozione della risoluzione n. S-9/1 del 12 gennaio 2009 da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite al termine della IX sessione speciale (Doc. A/HRC/S-9/L.1, reperibile al medesimo indirizzo).

testimoni. La Commissione ha inoltre svolto due sessioni di audizioni pubbliche, a Gaza e a Ginevra, nel corso delle quali sono state ascoltate quasi 40 persone tra vittime, testimoni ed esperti.

Nonostante le numerose richieste di cooperazione rivolte alle autorità israeliane, queste hanno impedito a più riprese ai membri della Commissione di incontrare gli alti funzionari del governo israeliano nonché di recarsi in Israele e in Cisgiordania per incontrare le vittime israeliane, i rappresentanti dell'autorità palestinese e le vittime palestinesi. La Commissione ha però potuto contare sulla collaborazione di diversi altri soggetti: Stati membri delle Nazioni Unite, organizzazioni non governative, agenzie ed enti delle Nazioni Unite, che hanno sottoposto all'attenzione della Commissione rapporti e osservazioni sugli eventi oggetto del suo mandato. Le conclusioni della Commissione, in ogni caso, si fondano principalmente su informazioni raccolte direttamente; le informazioni provenienti da fonti indirette sono state utilizzate essenzialmente come mezzi di corroborazione delle informazioni già raccolte. L'analisi giuridica della Commissione si è fondata sulle norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio rilevanti, inclusa la Carta delle Nazioni Unite, le norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo e quelle di diritto internazionale penale.

Gli esiti delle indagini svolte sono stati presentati al Consiglio per i diritti dell'uomo a Ginevra il 29 Settembre 2009. Il rapporto finale elaborato dalla Commissione è stato discusso il 16 ottobre 2009, nel corso della XII sessione speciale del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani; in quella sede il suo contenuto è stato approvato con l'adozione di una risoluzione con cui si raccomandava al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di richiedere ad Israele di condurre, entro tre mesi, una sua inchiesta "credibile" sul conflitto².

Uno dei nodi giuridici che la Commissione *Goldstone* ha dovuto affrontare riguardava la possibilità di applicare le norme sull'occupazione a seguito del ritiro delle forze armate israeliane dalla Striscia di Gaza nell'ambito del "piano di disimpegno" unilateralmente elaborato ed attuato da Israele³. Tale piano prevedeva la dismissione di ogni struttura militare presente nella Striscia di Gaza, ad eccezione di quelle site nel c.d. "*Philadelphi corridor*", che separa Gaza dall'Egitto. Nell'intenzione del governo israeliano, il completamento dell'operazione doveva servire a "*dispel the claims regarding Israel's responsibility for the Palestinians in the Gaza Strip*"⁴.

² Cfr. Il testo della risoluzione n. S-12/1. The human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, A. Human Rights Council, Twelfth special session, 15-16 October 2009, Doc. A/HRC/RES/S-12/1, reperibile all'indirizzo: <http://www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/13A7589213CE095B85257657004239A1>.

³ Si veda il piano di disimpegno israeliano del 6 giugno 2004, reperibile all'indirizzo www.pmo.gov.il/nr/exeres/C5E1ACE3-9834-414E-9512-8E5F509E9A4D.htm.

⁴ Si vedano però gli artt. 1, sez. f) e 2, sez. a), n. 2 del Draft sul piano di disimpegno del 14 aprile 2004, in "Journal of Palestine Studies", XXXIII, 4, 2004, pp. 85-107. Il riferimento a Gaza come "occupied territory" fu eliminato nel testo definitivo approvato il 6 giugno 2004. Israele, infatti, non aveva mai formalmente riconosciuto il ruolo di potenza occupante rispetto a Gaza; vi era inoltre la consapevolezza dell'impossibilità di considerare l'occupazione terminata fino a che il *Philadelphi corridor* non fosse stato eliminato. Il controllo di tali aree sembrava infatti sufficiente a riconoscere la sussistenza di un controllo de facto da parte di Israele e, di conseguenza, il suo ruolo di potenza

Nonostante l'assenza di regole internazionalmente accettate riguardo i requisiti necessari per ritenere terminata un'occupazione militare, il *test* solitamente impiegato a tal fine è stabilito dall'art. 42 del Regolamento de L'Aja del 1907 sulle leggi e consuetudini relative alla guerra terrestre⁵, considerato espressione di una norma di diritto internazionale consuetudinario. L'esame in questione consiste essenzialmente nel verificare la sussistenza di un "effective military control". Ciò significa che solo nell'ipotesi in cui vi sia l'esercizio di un potere effettivo sul territorio straniero lo Stato che esercita tale potere potrà ritenersi potenza occupante e, di conseguenza, saranno ad esso attribuibili i diritti e gli obblighi sanciti dal diritto dell'occupazione militare, in particolare quelli previsti dal diritto internazionale umanitario⁶. Tradizionalmente ciò richiede che l'occupante abbia instaurato una qualche forma di governo del territorio, e dunque eserciti un "actual control" su di esso. Il mero "potential control", ovvero il controllo militare dell'area accompagnato dalla possibilità di sostituire la propria autorità a quella del precedente governo, non veniva infatti ritenuto sufficiente a tal fine⁷. In dottrina⁸ e giurisprudenza⁹ non mancano però opinioni dissenzienti che, ai suesposti fini, ritengono preferibile l'applicazione del "potential control test"¹⁰.

Nella sentenza resa nel caso *Armed Activities on the Territory of the Congo*¹¹ la Corte internazionale di Giustizia ha inoltre precisato che, ai suesposti fini, non è comunque necessario sia instaurata un'amministrazione locale. Ad avviso della

occupante in conformità agli standard internazionali. Sul punto v. G. Aronson, *Issues Arising from the Implementation of Israel's Disengagement from the Gaza Strip*, in "Journal of Palestine Studies", vol. 34, 4, 2005, pp. 49-63, in particolare p. 50.

⁵ *Hague Convention respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*, conclusa a L'Aja il 18 Ottobre 1907, art. 42: "Territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised". Il testo è reperibile all'indirizzo www.icrc.org. Questo standard è stato successivamente elaborato dalle decisioni rese da numerosi tribunali internazionali, v. ad esempio la decisione resa dal tribunale militare statunitense a Norimberga il 19 febbraio 1948 nel caso *United States v. Wilhelm List*, in *Law Reports of Trials of War Criminals*, VIII, London: United Nations War Crimes Commission, 1949, pp. 56 ss. Cfr. Yuval Shany, *Binary Law Meets Complex Reality: The Occupation of Gaza Debate*, in "Israel Law Review", XLI, 1, 2008, pp. 68-86, in particolare p. 69.

⁶ Y. Shany, *Binary Law Meets Complex Reality: The Occupation of Gaza Debate*, cit., p. 74.

⁷ Sul punto v. per tutti, E. Benvenisti, *The Law on the Unilateral Termination of Occupation*, in E. Zimmermann-T.Giegerich (eds.) *A wiser century?: judicial dispute settlement, disarmament and the laws of war 100 years after the Second Hague Peace Conference*, Duncker & Humblot, Berlin 2009, p. 372.

⁸ In tal senso v., ad esempio, E. Benvenisti, *Responsibility for the Protection of Human Rights under the Interim Israeli-Palestinian Agreements*, in "Israel Law Review", IXXX, 1995, pp. 297-309.

⁹ Il *test* del *potential control*, è stato ad esempio utilizzato dal Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nel caso *Naletilić* (Prosecutor v. Naletilić, 31 marzo 2003, caso n. IT-98-34-T) e sostenuto dal giudice Kooijmans nell'opinione separata resa nel caso *Armed Activities in the Territory of the Democratic Republic of Congo*, (Repubblica democratica del Congo c. Uganda), sentenza del 19 dicembre 2005, in *I.C.J. Reports* 2005, parr. 36 ss., pp. 168-203.

¹⁰ E. Benvenisti, *The Law on the Unilateral Termination of Occupation*, cit., p. 374.

¹¹ *Armed Activities in the Territory of the Democratic Republic of Congo*, cit., parr. 173-177. Si veda per tutti E. Benvenisti, *The Law on the Unilateral Termination of Occupation*, cit., p. 373.

Corte, infatti, l'“*effective control*” e, di conseguenza, l'occupazione da parte dell'Uganda del territorio congolese, si sarebbero verificati nell'ipotesi in cui le forze armate “*had substituted their own authority for that of the Congolese Government*” restando irrilevante “*whether or not Uganda had established a structured military administration of the territory occupied*”¹². Tale *test* risulta dunque *in concreto* piuttosto elastico e risponde alla realtà *de facto* sottesa allo specifico episodio di occupazione.

Se l'attribuibilità ad Israele dello *status* di potenza occupante non sembra particolarmente problematica rispetto al territorio della Cisgiordania¹³, la questione si pone in termini diversi rispetto alla Striscia di Gaza: non è agevole infatti affermare che tale territorio sia sottoposto all'“*effective military control*” delle forze armate israeliane¹⁴. Tale circostanza non è di poco conto se, come in precedenza detto, da essa dipende l'applicabilità ad Israele degli obblighi imposti alle potenze occupanti¹⁵. Qualora l'occupazione dovesse ritenersi conclusa, d'altra parte, Israele non potrebbe invocare le norme che riconoscono alla potenza occupante la facoltà di adottare le misure necessarie a garantire la sicurezza delle proprie truppe per giustificare i poteri di intervento previsti dal piano di disimpegno. Le autorità palestinesi, del resto, non potrebbero più giustificare gli atti di violenza come atti di resistenza all'occupazione¹⁶.

Sebbene l'attuale situazione *de facto* sulla Striscia di Gaza risulti particolarmente fluida, e pertanto di difficile inquadramento, non sembra si possa concludere nel senso della fine dell'occupazione militare¹⁷. L'insieme delle prerogative che Israele si è riservato su Gaza, l'influenza esercitata sulla sua economia tramite il controllo delle importazioni ed esportazioni e la fornitura di acqua e di elettricità¹⁸ e il diritto rivendicato ed utilizzato di intervento militare nell'area fanno sì che la Striscia di Gaza rimanga tuttora fortemente dipendente da

¹² *Armed Activities in the Territory of the Democratic Republic of Congo*, cit., par. 173.

¹³ Cfr., in questo senso, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere consultivo reso il 9 luglio 2004, in “I.C.J. Reports”, 2004, par. 149, 155 e 159, p. 135.

¹⁴ Si veda per tutti Y. Shany, *Faraway so Close: The Legal Status of Gaza after Israel's Disengagement*, in “Yearbook of International Humanitarian Law”, VIII, 2005, p. 359.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 43 del Regolamento de L'Aja del 1907 “*The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country*”. La IV Convenzione di Ginevra prevede inoltre numerosi obblighi in capo alla potenza occupante al fine di ridurre al minimo le sofferenze per le persone protette nel territorio occupato (cfr. gli artt. 27, 55, 56 e 50).

¹⁶ A. Bockel, *Le retrait israélien de Gaza et ses conséquences sur le droit international*, in “Annuaire français de droit International”, LI, 2005, p. 23.

¹⁷ Per un'illustrazione delle varie ipotesi di cessazione di un'occupazione v. per tutti A. Roberts, *What is a Military Occupation?*, in “British year book of International Law”, LV, 1985, pp. 257-260.

¹⁸ V. le osservazioni contenute nel rapporto dell'organizzazione non governativa israeliana Gisha, *Disengaged Occupiers: The Legal Status of Gaza*, 2007, disponibile all'indirizzo www.gisha.org/UserFiles/File/Report%20for%20for%20the%20website.pdf. In quella sede si sostiene l'esercizio da parte di Israele di un “*overall control*” sulle autorità palestinesi in Cisgiordania e, tramite queste, sull'amministrazione di Gaza.

Israele. Nell'ambito del piano di disimpegno, Israele mantiene poi il pieno controllo dello spazio aereo, del mare territoriale e dei confini esterni della Striscia di Gaza esercitando, evidentemente, autorità di governo su tali zone¹⁹. Tale esiguo territorio non può provvedere a se stesso e il perdurare dell'occupazione della Cisgiordania non fa che accrescere la sua dipendenza da Israele²⁰.

Concludendo, lo *status* di Israele rispetto alla Cisgiordania e alla Striscia di Gaza sembra integrare il *test* dell' "effective military control", nel primo caso inteso come "actual control", nel secondo come "potential control". E questo nonostante sia intervenuto il trasferimento all'autorità palestinese di alcune limitate responsabilità a seguito degli accordi di Oslo²¹. Il ritiro unilaterale successivamente posto in essere da Israele rispetto alla Striscia di Gaza nell'ambito del programma di disimpegno non ha modificato tale situazione²². Il tentativo di Israele di sciogliersi, rispetto ai Palestinesi della Striscia di Gaza, dagli obblighi che il diritto internazionale pone a carico della potenza occupante sembrerebbe dunque fallito. Né sembra sostenibile la posizione della Corte suprema israeliana²³ secondo cui, non esercitando più un controllo effettivo e diretto sulla Striscia di Gaza, Israele non sarebbe tenuto ad assicurare l'ordine pubblico e la vita civile in quel territorio ma conserverebbe solo gli obblighi derivanti "from the situation of armed conflict that exists between it and the Hamas organization controlling the Gaza Strip [and] from the extent of the State of Israel's control over the border crossing between it and the Gaza Strip" nonché "from the relations which has been created between Israel and the territory of the Gaza Strip after the years of Israeli military rule in the area, as a result of which the Gaza Strip has now become almost completely dependent upon supply of electricity by Israel". Tale prospettiva, che mira ad un'applicazione selettiva degli obblighi di diritto internazionale, è stata rigettata dalla stessa Commissione di inchiesta delle Nazioni Unite, che aderisce piuttosto all'idea dell'applicabilità dell'intero *corpus* di norme del diritto dell'occupazione e, più in generale, di diritto internazionale umanitario, in conseguenza della persistente situazione *in loco*²⁴.

Ai fatti in esame risultano così applicabili le disposizioni contenute nel Regolamento de L'Aja (in particolare gli artt. 42-56) nonché quelle della IV Convenzione di Ginevra (in particolare gli artt. 47-78) e del suo I Protocollo addizionale, oltre alle norme di diritto internazionale consuetudinario.

Il testo che segue è una selezione dei passaggi salienti del rapporto della Commissione *Goldstone*. Sono riportati alcuni tra i passaggi più significativi

¹⁹ V. N. Stephanopoulos, *Israel's Legal Obligations to Gaza after the Pullout*, in "Yale Journal of International Law", XXXI, 2, 2006, pp. 524 ss.

²⁰ V. G. Aronson, *Issues Arising from the Implementation of Israel's Disengagement*, cit., p. 53.

²¹ *Ivi*, p. 51.

²² Sul punto v. per tutti A. Bockel, *La remise en cause du processus de paix, chronique 2001/2002 du conflit israélo-palestinien*, in "Annuaire français de droit International", IIL, 2002, pp. 185-195.

²³ *Jaber al Bassiouni Ahmed v. The Prime Minister*, sentenza del 30 gennaio 2008, HCJ 9132/07.

²⁴ Cfr. *Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict*, par. 276 e 1897, cfr.: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/FactFindingMission.htm>.

dell'*executive summary*, della sezione dedicata alla ricostruzione del quadro giuridico di riferimento e delle conclusioni formulate dalla Commissione in relazione ai fatti esaminati. Nell'operare tale selezione si è scelto di mantenere la suddivisione in paragrafi adottata nel rapporto e la relativa numerazione, nell'intento di agevolare un eventuale confronto con il testo in lingua originale.

Rapporto della Commissione d'inchiesta delle Nazioni Unite sul conflitto di Gaza

23 settembre 2009

A/HRC/12/48

[*Omissis*]

SINTESI

[*Omissis*]

C. Fatti esaminati dalla Commissione, conclusioni di fatto e giuridiche

Il Territorio palestinese occupato: la Striscia di Gaza

1. Il blocco

27. La Commissione si è concentrata (cap. V) sul processo di isolamento economico e politico imposto da Israele alla Striscia di Gaza, comunemente chiamato blocco. Tale blocco comprende misure quali le restrizioni alle importazioni di certe merci nella Striscia di Gaza e la chiusura delle frontiere alle persone, ai beni e ai servizi, alle volte per giorni, causando anche l'interruzione dell'approvvigionamento di combustibile e di elettricità. L'economia di Gaza è inoltre gravemente compromessa dalla riduzione della zona di pesca accessibile ai pescatori palestinesi e dalla creazione di una zona cuscinetto lungo la frontiera tra Gaza e Israele, che riduce la superficie disponibile per l'agricoltura e l'industria. Tale blocco, oltre a creare una situazione d'emergenza, ha anche ridotto notevolmente la capacità della popolazione, del servizio sanitario, del servizio dell'acqua e di altri servizi pubblici, di far fronte alla crisi provocata dalle operazioni militari.

28. La Commissione ritiene che Israele continui ad essere vincolato, ai sensi della IV Convenzione di Ginevra, all'obbligo di assicurare con ogni mezzo a sua disposizione l'approvvigionamento di viveri, di forniture mediche ed ospedaliere e

di altri articoli necessari per soddisfare i bisogni umanitari della popolazione della Striscia di Gaza senza limitazioni.

2. Cenni sulle operazioni militari di Israele nella Striscia di Gaza e bilancio delle vittime

[*Omissis*]

30. Le statistiche circa il numero di Palestinesi che hanno perso la vita nel corso delle operazioni militari variano. Sulla base di una ricerca condotta su ampia scala, le organizzazioni non governative individuano il numero complessivo di vittime tra le 1.387 e le 1.417. Le autorità di Gaza riferiscono di 1.444 vittime. Il governo di Israele fa un bilancio di 1.166. I dati forniti da fonti non governative circa la percentuale di vittime civili sul totale delle persone che hanno perso la vita sono generalmente costanti e suscitano grande preoccupazione circa le modalità di conduzione delle operazioni militari a Gaza da parte di Israele.

31. Secondo il governo di Israele, nel corso delle operazioni militari ci sono state quattro vittime israeliane nel sud di Israele: tre civili e un soldato. Sono state uccise da lanci di razzi e colpi di mortaio ad opera di gruppi armati palestinesi. Inoltre, nove soldati israeliani sono stati uccisi nel corso dei combattimenti nella Striscia di Gaza, quattro dei quali in conseguenza di “fuoco amico”.

[*Omissis*]

4. Obbligo per i gruppi armati palestinesi a Gaza di prendere ogni precauzione possibile per proteggere la popolazione civile e i suoi beni

35. La Commissione ha cercato di stabilire se, e fino a che punto, i gruppi armati palestinesi avessero violato l'obbligo di adottare ogni precauzione possibile al fine di proteggere la popolazione civile di Gaza contro i pericoli connessi alle operazioni militari (cap. VIII). La Commissione ha riscontrato una certa reticenza da parte delle persone interrogate a Gaza rispetto alle attività dei gruppi armati. Sulla base delle informazioni raccolte, la Commissione ha concluso che alcuni gruppi armati palestinesi erano presenti in alcune zone urbane nel corso delle operazioni militari e hanno lanciato razzi a partire dalle zone urbane. È possibile che i combattenti palestinesi non si siano sempre sufficientemente distinti dalla popolazione civile. La Commissione non ha comunque trovato indizi che lascino pensare che i gruppi armati palestinesi abbiano orientato i civili verso le zone da cui venivano sferrati gli attacchi o che abbiano forzato i civili a rimanere in prossimità di tali zone.

36. Anche se gli episodi esaminati dalla Commissione non le hanno permesso di stabilire che vi sia stata un'utilizzazione delle moschee per finalità militari o per

proteggere le attività militari, non si può escludere che ciò si sia verificato in altri casi. La Commissione non ha raccolto prove che permettano di sostenere le allegazioni secondo le quali alcuni edifici ospedalieri sarebbero stati utilizzati dalle autorità di Gaza o dai gruppi armati palestinesi come copertura per attività militari, e le ambulanze sarebbero servite per trasportare combattenti o per altri fini militari. Sulla base delle proprie indagini e delle dichiarazioni di alti funzionari delle Nazioni Unite, la Commissione esclude che gruppi armati palestinesi abbiano condotto operazioni di combattimento a partire dagli edifici delle Nazioni Unite che servivano da rifugio nel corso delle operazioni militari. La Commissione non può, tuttavia, escludere la possibilità che i gruppi armati palestinesi siano stati attivi in prossimità di tali edifici ed ospedali. Anche se il diritto internazionale non vieta, di per sé, la conduzione delle ostilità in zone edificate, sferrando attacchi in prossimità di edifici civili o protetti i gruppi armati palestinesi hanno messo inutilmente in pericolo la popolazione civile di Gaza.

5. Obbligo per Israele di prendere ogni precauzione possibile per proteggere la popolazione civile e i suoi beni a Gaza

37. La Commissione ha esaminato come le forze armate israeliane hanno adempiuto all'obbligo di adottare ogni precauzione possibile al fine di proteggere la popolazione civile di Gaza, compreso, in particolare l'obbligo di formulare degli avvertimenti per annunciare un attacco (cap. IX). La Commissione prende atto degli sforzi significativi compiuti da Israele per diffondere gli avvertimenti con appelli telefonici, volantini e annunci radio e riconosce che, in alcuni casi, tali avvertimenti, specialmente quando sufficientemente precisi, hanno esortato i residenti a lasciare la zona e a mettersi al riparo. Tuttavia, la Commissione rileva alcuni fattori che hanno considerevolmente pregiudicato l'efficacia degli avvertimenti diffusi. Si tratta in particolare della mancanza di precisione, e dunque di credibilità, di molti messaggi telefonici preregistrati e dei volantini. Anche la credibilità delle istruzioni che intimavano di spostarsi verso il centro città per trovare riparo è stata indebolita dal fatto che anche il centro delle città è stato oggetto di attacchi intensi nel corso della fase aerea delle operazioni militari. La Commissione ha inoltre esaminato la prassi consistente nello sganciare delle cariche esplosive leggere sui tetti (detta "bussare sul tetto") e conclude che tale pratica non integra un avvertimento ma costituisce piuttosto un attacco contro i civili che abitano negli edifici in questione. Infine, la Commissione sottolinea che il fatto di aver comunicato l'avvertimento non esonera i comandanti e i loro sottoposti dal dovere di assumere ogni altra misura possibile per distinguere i civili dai combattenti.

38. La Commissione ha anche esaminato le precauzioni assunte dalle forze armate israeliane nel contesto di tre specifici attacchi da queste sferrati. Il 15 gennaio 2009, l'ufficio dell' Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi del Vicino Oriente (UNRWA), situato nella città di Gaza, è stato bombardato con forti cariche esplosive e munizioni al fosforo bianco. La Commissione sottolinea

l'estrema pericolosità di questo attacco, in quanto l'obiettivo serviva da rifugio per circa 600-700 civili e conteneva un enorme deposito di carburante. Le forze armate israeliane hanno proseguito il loro attacco per molte ore, nonostante fossero state adeguatamente avvertite dei rischi. La Commissione conclude che le forze armate israeliane hanno violato l'obbligo di diritto internazionale consuetudinario di adottare ogni precauzione possibile nella scelta dei mezzi e dei metodi di attacco al fine di evitare, o almeno di ridurre al minimo, il rischio di uccisione o ferimento accidentale di civili ed i danni accidentali a beni civili.

39. La Commissione constata poi che lo stesso giorno le forze armate israeliane hanno lanciato direttamente e deliberatamente alcune granate al fosforo bianco sull'ospedale Al-Quds e sul deposito di ambulanze adiacente, nella città di Gaza, provocando incendi domati solo dopo un'intera giornata. Tali incendi hanno seminato il panico tra i malati e i feriti, che è stato necessario far evacuare. La Commissione constata che non è mai stato diffuso alcun avvertimento dell'imminente attacco. Sulla base delle indagini svolte, la Commissione esclude che le forze armate israeliane abbiano subito attacchi provenienti dall'interno dell'ospedale.

40. La Commissione ha anche esaminato il fuoco intenso d'artiglieria, incluso anche in questo caso l'utilizzo di fosforo bianco, contro l'ospedale Al-Wafa ad est della città di Gaza, struttura per pazienti lungo degenti o con traumi particolarmente gravi. Sulla base delle informazioni raccolte, la Commissione ha concluso che in questi due casi era ravvisabile una violazione del divieto di attaccare gli ospedali civili. La Commissione sottolinea poi come il caso dell'ospedale Al-Wafa dimostri la totale inefficacia di alcuni tipi di avvertimenti di *routine* e generici, come gli avvertimenti per mezzo di volantini e di messaggi telefonici preregistrati.

6. Attacchi indiscriminati delle forze israeliane che hanno causato morti e feriti tra la popolazione civile

41. La Commissione si è interessata ai colpi di mortaio esplosi all'incrocio tra al-Fakhura e Jabaliyah, vicino ad una scuola dell'UNRWA che all'epoca dava riparo a più di 1.300 persone (cap. X). Le forze armate israeliane hanno esploso almeno quattro colpi di mortaio. Uno di questi è caduto nel cortile di un'abitazione privata, uccidendo 11 persone. Altri tre si sono abbattuti nella via al-Fakhura, uccidendo almeno altre 24 persone e ferendone una quarantina. La Commissione ha esaminato in modo approfondito le dichiarazioni dei rappresentanti del governo israeliano che lasciavano intendere che l'attacco fosse stato sferrato in reazione ai colpi di mortaio esplosi da un gruppo armato palestinese. Pur non escludendo la veridicità dell'episodio riferito, la Commissione considera che la credibilità della posizione di Israele sia affievolita da una serie di incoerenze, di contraddizioni e di inesattezze di fatto nelle dichiarazioni tese a giustificare l'attacco israeliano.

42. Formulando le proprie conclusioni giuridiche sull'attacco dell'incrocio di al-Fakhura, la Commissione riconosce che le decisioni in materia di proporzionalità, ovvero il giudizio di bilanciamento fra vantaggio militare da conquistare e rischio di uccisione dei civili, possono, in alcuni casi, rappresentare autentici dilemmi per qualsiasi esercito. Nel caso di specie, però, la Commissione non considera sussistente tale situazione. Il fatto di esplodere almeno quattro colpi di mortaio per cercare di uccidere un piccolo numero di individui in una zona in cui un gran numero di civili svolgevano le loro occupazioni quotidiane e nelle cui vicinanze 1.368 persone si erano messe al riparo, non corrisponde a ciò che un comandante ragionevole avrebbe giudicato costituire una perdita accettabile di vite umane civili alla luce del vantaggio militare perseguito. La Commissione considera quindi l'attacco indiscriminato, contrario al diritto internazionale, e in violazione del diritto alla vita dei civili palestinesi uccisi in tali incidenti.

7. Attacchi deliberati contro la popolazione civile

43. La Commissione ha indagato su 11 episodi nel corso dei quali le forze armate israeliane hanno sferrato attacchi diretti contro i civili con conseguenze mortali (cap. XI). Ad eccezione di uno tra questi, dai fatti non emerge alcun obiettivo militare giustificabile. I primi due sono attacchi contro case del quartiere al-Samouni situato a sud della città di Gaza, incluso il bombardamento di una casa in cui alcuni civili palestinesi erano stati costretti a radunarsi dalle forze armate israeliane. Negli altri sette casi, alcuni civili sono stati colpiti mentre cercavano di lasciare le loro case per recarsi a piedi verso un luogo più sicuro, agitando alcune bandiere bianche e, in certi casi, obbedendo agli ordini delle forze israeliane. Gli elementi raccolti dalla Commissione indicano che tutti gli attacchi si sono prodotti in circostanze in cui le forze armate israeliane avevano il controllo della zona in cui operavano e avevano in precedenza preso contatto con le persone che in seguito avevano attaccato, o le avevano almeno osservate, di conseguenza dovevano averli riconosciuti come civili. Nella maggior parte dei casi, le conseguenze degli attacchi israeliani contro i civili sono state aggravate dal rifiuto da parte di Israele di autorizzare l'evacuazione dei feriti e l'accesso alle ambulanze.

44. Questi episodi mostrano che le istruzioni date alle forze armate israeliane penetrate a Gaza autorizzavano un ampio ricorso all'uso letale delle armi contro la popolazione civile. La Commissione ha trovato ampie conferme di ciò nelle testimonianze dei soldati israeliani riunite nelle due pubblicazioni esaminate.

45. La Commissione ha esaminato inoltre un episodio nel corso del quale una moschea è stata colpita da un missile nel corso delle preghiere serali, causando 15 morti. In un altro caso, un attacco con le *fléchettes* è stato sferrato contro i membri di una famiglia e i loro vicini riuniti in una tenda funebre, uccidendo cinque persone. La Commissione constata che questi due attacchi costituivano attacchi deliberati contro la popolazione civile e beni civili.

46. Alla luce dei fatti che ha potuto verificare nella totalità dei casi sopra citati, la Commissione conclude che il comportamento delle forze armate israeliane costituisce una grave violazione della IV Convenzione di Ginevra per aver ucciso deliberatamente persone protette e aver deliberatamente causato loro grandi sofferenze, violazioni che, in quanto tali, fanno sorgere una responsabilità penale individuale. La Commissione riconosce inoltre che attaccare e uccidere deliberatamente civili palestinesi costituisce una violazione del diritto alla vita.

47. L'ultimo incidente concerne il bombardamento di una casa che ha cagionato 22 morti nella stessa famiglia. La posizione di Israele in questo caso è che vi sia stato un "errore operativo" e che il bersaglio preso di mira fosse una casa vicina in cui erano immagazzinate alcune armi. Sulla base delle indagini svolte, la Commissione esprime forti dubbi circa la ricostruzione della vicenda da parte delle autorità israeliane e conclude che, se è stato davvero commesso un errore, non si può dire si tratti di un omicidio intenzionale. Rimane la responsabilità dello Stato di Israele per il fatto internazionalmente illecito.

[*Omissis*]

9. Attacchi minanti le fondamenta della vita civile a Gaza: distruzione delle infrastrutture industriali, delle industrie di produzione alimentare, delle strutture di approvvigionamento dell'acqua, delle stazioni di depurazione dell'acqua e delle abitazioni

50. La Commissione ha indagato su numerosi episodi nel corso dei quali sono state distrutte infrastrutture industriali, industrie di produzione alimentare, installazioni di approvvigionamento di acqua, stazioni di depurazione delle acque e abitazioni (cap. XIII). All'inizio delle operazioni militari, il mulino industriale di el-Bader, il solo ancora funzionante nella Striscia di Gaza, ha subito una serie di attacchi aerei il 9 gennaio 2009, dopo che numerosi falsi allarmi erano stati diffusi nei giorni precedenti. La Commissione constata che tale distruzione non risponde ad alcuna esigenza militare. La natura degli attacchi, e in particolare il fatto che alcune strutture fondamentali siano state colpite con precisione, lascia pensare che vi fosse l'intenzione di annientare la capacità produttiva del mulino. La Commissione ritiene dunque che sia stata compiuta una violazione grave delle disposizioni della IV Convenzione di Ginevra. Le distruzioni illegittime e deliberate non giustificate da necessità militari costituiscono crimini di guerra. La Commissione constata inoltre che la distruzione del mulino industriale mirava a privare la popolazione civile dei mezzi di sussistenza, cosa che costituisce una violazione del diritto internazionale consuetudinario e può costituire un crimine di guerra. Gli attacchi al mulino industriale costituiscono inoltre una violazione del diritto ad un'alimentazione sufficiente e ai mezzi di sussistenza.

[*Omissis*]

52. Le forze armate israeliane hanno anche bombardato un muro di uno dei bacini della stazione di depurazione di Gaza, liberando più di 200.000 metri cubi di acqua sporca che si sono riversati nelle terre agricole vicine. Le circostanze nelle quali tale attacco è stato effettuato lasciano pensare che sia stato deliberato e premeditato. Il complesso dei pozzi di Namar a Jabaliyah era composto da due pozzi equipaggiati di pompe, di un generatore, di un serbatoio di combustibile, di un impianto per l'immissione di cloro delle riserve di acqua, di edifici e di altro materiale. Tutte queste strutture sono state distrutte da molteplici attacchi aerei il primo giorno dell'attacco israeliano. La Commissione ritiene poco verosimile che un bersaglio della dimensione dei pozzi di Namar abbia potuto essere colpito a più riprese per errore; la Commissione non ha ragione di ritenere che sussistesse un vantaggio militare nel bombardare tali pozzi e sottolinea come nessuno abbia mai dichiarato che tali pozzi erano in qualche modo utilizzati dai gruppi armati palestinesi. Considerato che il diritto di accesso all'acqua potabile fa parte del diritto a un'alimentazione sufficiente, la Commissione esprime le stesse conclusioni giuridiche formulate nel caso del mulino industriale di el-Bader.

[*Omissis*]

54. Gli attacchi diretti agli insediamenti industriali, alle industrie di produzione alimentare e alle infrastrutture di approvvigionamento di acqua su cui ha indagato la Commissione fanno parte di un piano sistematico di distruzione più vasto, che comprende la distruzione dell'unica fabbrica di raffreddamento di cemento di Gaza (la fabbrica di Atta Abu Jubbah), delle fabbriche di Abu Eida che producevano del calcestruzzo pronto all'uso, degli allevamenti di pollame e delle fabbriche di produzione di derrate alimentari e di bevande del gruppo al-Wadiyah. I fatti accertati dalla Commissione indicano che vi è stata una politica deliberata e sistematica da parte delle forze armate israeliane tesa a colpire i siti industriali e gli impianti di approvvigionamento dell'acqua.

10. L'utilizzazione di civili palestinesi come scudi umani

55. La Commissione ha indagato su quattro episodi nel corso dei quali le forze armate israeliane hanno costretto civili palestinesi, sotto la minaccia delle armi, a prendere parte ad alcune perquisizioni nel corso delle operazioni militari (cap. XIV). Questi uomini, ammanettati e con gli occhi bendati, sono stati costretti a fare irruzione nelle case davanti ai soldati israeliani. Nel corso di uno di tali episodi i soldati israeliani hanno costretto a più riprese un uomo a entrare in una casa in cui si nascondevano combattenti palestinesi. Le testimonianze pubbliche dei soldati israeliani che hanno partecipato alle operazioni militari confermano che simili episodi si sono verificati anche in seguito alla netta condanna da parte della Corte suprema israeliana – che ha ordinato alle forze armate di mettere fine a tale prassi – e nonostante le forze armate abbiano a più riprese assicurato di aver cessato simili comportamenti. La Commissione osserva che tale prassi finisce per utilizzare i

civili palestinesi come scudi umani ed è dunque vietata dal diritto internazionale umanitario. Essa costituisce un rischio arbitrario ed illegittimo per il diritto alla vita dei civili e costituisce un trattamento crudele e disumano. L'utilizzazione di scudi umani costituisce inoltre un crimine di guerra. Gli uomini palestinesi usati come scudi umani sono stati interrogati sotto minaccia di morte o di lesioni al fine di ottenere informazioni su Hamas, sui combattenti palestinesi e sulle tunnel: comportamento che costituisce violazione del diritto internazionale umanitario.

[*Omissis*]

13. L'impatto delle operazioni militari e del blocco sulla popolazione di Gaza e i diritti dell'uomo

65. La Commissione ha esaminato l'impatto congiunto delle operazioni militari e del blocco sulla popolazione di Gaza e sul godimento dei diritti umani. L'economia, le possibilità d'impiego e la vita delle famiglie sono state gravemente colpite dal blocco ancor prima che l'offensiva israeliana cominciasse. La mancanza di combustibili per la produzione di elettricità ha avuto conseguenze negative sull'attività industriale, il funzionamento degli ospedali, l'approvvigionamento di acqua e il trattamento dei liquami. Le restrizioni alle importazioni e il divieto delle esportazioni da Gaza hanno colpito il settore industriale e la produzione agricola. La disoccupazione e la percentuale della popolazione in situazione di povertà o di estrema povertà erano in aumento.

66. In tale già precaria situazione, le operazioni militari hanno distrutto una parte importante dell'infrastruttura economica. Molte fabbriche sono state colpite e distrutte o danneggiate, la povertà, la disoccupazione e l'insicurezza alimentare sono aumentate enormemente. Anche il settore agricolo ha sofferto a causa della distruzione dei terreni, dei pozzi e dei pescherecci nel corso delle operazioni militari. Il mantenimento del blocco impedisce la ricostruzione delle infrastrutture economiche distrutte.

67. Dal momento che i terreni agricoli e le serre sono stati distrutti, ci si attende che l'incertezza alimentare si aggravi ulteriormente sebbene dall'inizio delle operazioni militari sia stata autorizzata l'importazione di maggiori quantità di derrate alimentari. La dipendenza dall'aiuto alimentare aumenta in un contesto in cui il numero di bambini denutriti e sottopeso e la presenza dell'anemia tra i bambini e le donne in gravidanza avevano già raggiunto livelli inquietanti prima dell'inizio delle operazioni militari. Le difficoltà causate dalle numerose distruzioni di alloggi (il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo ha contato 3.354 case completamente distrutte e 11.112 parzialmente danneggiate) e gli spostamenti della popolazione che ne sono derivati colpiscono in particolare i bambini e le donne. La distruzione delle infrastrutture di approvvigionamento dell'acqua e di risanamento (per esempio la distruzione dei pozzi di Namar e l'attacco alla stazione di depurazione descritta al cap. XIII) ha aggravato la situazione. Già prima delle

operazioni militari, l'80 % dell'acqua fornita a Gaza non rispondeva alle norme dell'Organizzazione mondiale della sanità in materia di acqua potabile. Il reflusso in mare delle acque reflue non trattate o trattate solo in parte costituiva un ulteriore rischio sanitario, aggravato dalle operazioni militari.

68. Le operazioni militari e le conseguenze che ne sono derivate hanno sottoposto il settore della sanità di Gaza, già in grande difficoltà, ad ulteriori pressioni. Gli ospedali e le ambulanze sono stati oggetto di attacchi israeliani. I pazienti che soffrivano di malattie croniche non hanno potuto beneficiare della priorità negli ospedali a causa del gran numero di pazienti con ferite potenzialmente mortali. I pazienti feriti nel corso delle ostilità venivano spesso dimessi prima del tempo per liberare i letti. L'impatto a lungo termine di tali dimissioni premature e dell'utilizzo di armi contenenti sostanze come il tungsteno e il fosforo bianco sul servizio sanitario restano fonte di preoccupazione. Non si conosce il numero esatto delle persone che riporteranno *handicap* permanenti ma la Commissione ritiene che molte tra le persone che hanno subito ferite traumatiche nel corso del conflitto rischiano l'invalidità permanente a causa delle complicazioni dovute all'inadeguata convalescenza.

[*Omissis*]

70. Le difficoltà psicologiche di apprendimento dei bambini sono aggravate dagli effetti del blocco e delle operazioni militari sulle infrastrutture scolastiche. Circa 280 scuole e asili sono stati distrutti in un contesto in cui numerosi edifici scolastici erano già molto fatiscenti a causa delle restrizioni all'importazione imposte al materiale da costruzione.

71. L'attenzione della Commissione è stata poi richiamata sulle conseguenze particolari delle operazioni militari sulle donne. Le dichiarazioni delle donne interrogate dalla Commissione a Gaza illustrano in modo straziante la sofferenza causata dal sentimento di impotenza nell'assicurare ai figli le cure e la sicurezza necessarie. La responsabilità delle donne rispetto alla gestione dei bambini le obbliga spesso a dissimulare le loro sofferenze cosicché i loro problemi rimangono senza risposta. Inoltre, il numero di donne che provvedono da sole al sostentamento della famiglia è aumentato ma la loro capacità d'impiego resta nettamente inferiore rispetto a quella degli uomini.

72. La Commissione riconosce che Israele, nel corso delle operazioni militari, ha temporaneamente autorizzato l'accesso a Gaza di aiuti umanitari, e in particolare di aiuti alimentari, in misura maggiore. Il volume dei beni autorizzati ad entrare a Gaza prima delle operazioni militari era, lo si deve dire, insufficiente a rispondere ai bisogni della popolazione anche prima dell'inizio delle ostilità ed è nuovamente diminuito dopo la fine delle operazioni. Dai fatti che ha potuto verificare, la Commissione ritiene che Israele abbia violato l'obbligo di permettere il libero passaggio di tutte le spedizioni di medicinali e di materiale sanitario, di viveri e di indumenti (art. 23 della IV Convenzione di Ginevra). La Commissione

constata inoltre che Israele ha violato gli obblighi specifici in quanto potenza occupante ai termini della IV Convenzione di Ginevra, come l'obbligo di assicurare il mantenimento degli edifici e dei servizi medici ed ospedalieri e di acconsentire a piani di soccorso volti ad integrare i rifornimenti del Territorio occupato.

[*Omissis*]

Israele

1. Effetti sui civili degli attacchi con razzi e mortai praticati dai gruppi armati palestinesi nel sud di Israele

103. Dal 2001 i gruppi armati palestinesi hanno lanciato circa 8.000 razzi e colpi di mortaio nel sud di Israele (cap. XXIV). Comunità come Sderot e il kibboutz Nir Am sono rientrate nel raggio d'azione di tali attacchi sin dall'inizio. Nel corso delle operazioni militari israeliane a Gaza, però, la gettata dei razzi è aumentata a circa 40 chilometri dalla frontiera di Gaza, raggiungendo le città situate a nord fino a Ashdod.

104. Tra il 18 giugno 2008 e il 18 gennaio 2009, i razzi lanciati dai gruppi armati palestinesi a Gaza hanno ucciso tre civili in Israele e due civili a Gaza il 26 dicembre 2008, a causa di un razzo caduto prima della frontiera. Secondo le informazioni ricevute, più di 1.000 civili sarebbero stati feriti in Israele in conseguenza degli attacchi con i razzi e mortai, 918 dei quali mentre erano in corso delle operazioni militari israeliane a Gaza.

105. La Commissione ha preso nota in particolare dell'ampiezza dei traumi psicologici sofferti dalla popolazione civile in Israele. Secondo le informazioni raccolte da un'organizzazione israeliana nell'ottobre 2007, 28,4 % di adulti e dal 72 al 94 % di bambini di Sderot presentavano disturbi dovuti allo stress post-traumatico. Nel corso delle operazioni militari a Gaza, 1.596 persone sarebbero state curate per patologie legate allo stress, e in seguito più di 500 persone sono state curate.

106. I razzi e i colpi di mortaio hanno danneggiato case, scuole e automobili nel sud di Israele. Il 5 marzo 2009 un razzo ha colpito una sinagoga a Netivot. I lanci di razzi e di mortai hanno lesso il diritto all'educazione dei bambini e degli adulti che abitano nel sud di Israele. Tale pregiudizio risulta dalla chiusura delle scuole e dalle interruzioni dei corsi a seguito degli allarmi e delle fughe nei rifugi ma anche dal calo della concentrazione degli allievi che presentano sintomi di traumi psicologici.

107. I lanci di razzi ed i colpi di mortaio hanno avuto inoltre ripercussioni nefaste sulla vita economica e sociale delle comunità colpite. In località come

Ashdod, Yavne, Beersheba, colpite per la prima volta dai razzi nel corso delle operazioni militari israeliane a Gaza, si è registrato una breve interruzione delle attività economiche e culturali in conseguenza dell'esodo temporaneo di alcuni residenti. Nelle città più vicine alla frontiera, sotto il fuoco dei razzi e dei mortai dal 2001, la recente *escalation* di violenza ha accentuato l'esodo degli abitanti.

108. La Commissione ha constatato che i razzi e, in misura minore, i colpi di mortaio esplosi dai gruppi armati palestinesi, non erano diretti verso obiettivi militari precisi e sono stati lanciati verso zone che davano riparo alla popolazione civile. Secondo la Commissione, tali lanci costituiscono attacchi indiscriminati contro la popolazione civile del sud di Israele e, in assenza di bersagli militari precisi e quando missili e colpi di mortaio sono esplosi in mezzo alla popolazione civile, essi costituiscono un attacco deliberato contro la popolazione civile. Simili atti costituirebbero crimini di guerra e contro l'umanità. Dal momento che i gruppi armati palestinesi non sembrano in grado di lanciare i loro proiettili su bersagli precisi e che i loro attacchi hanno causato pochi danni ad obiettivi militari israeliani, la Commissione conclude che ci sono elementi sufficienti per dedurre che uno degli scopi principali dei lanci di razzi e colpi di mortaio fosse quello di seminare il terrore tra la popolazione civile israeliana, in violazione del diritto internazionale.

[*Omissis*]

IV. DIRITTO APPLICABILE

268. Il mandato della Commissione copre ogni violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commessa prima, durante o dopo le operazioni militari condotte a Gaza dal 27 dicembre 2008 al 18 gennaio 2009 [...].

A. Autodeterminazione

269. Fra le norme applicabili riveste importanza fondamentale il principio di autodeterminazione dei popoli sancito dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite. Tale principio è considerato espressione di una norma di diritto internazionale consuetudinario ed è riconosciuto come diritto dei popoli nei due Patti internazionali sui diritti umani (art. 1 comune del Patto internazionale sui diritti civili e politici e del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali). Il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione è stato affermato dall'Assemblea Generale e dalla Corte internazionale di Giustizia nel parere consultivo sulle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei Territori

palestinesi occupati¹⁵⁴. L'autodeterminazione assume particolare importanza in relazione ai recenti eventi e alle ostilità militari nella regione dal momento che essi costituiscono solo un episodio nel contesto della lunga occupazione del Territorio palestinese. Il diritto all'autodeterminazione ha carattere *erga omnes* e dunque tutti gli Stati hanno il dovere di promuovere la sua realizzazione. Ciò è stato riconosciuto anche dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite che ha dichiarato che i popoli cui è impedito l'esercizio del diritto di autodeterminazione hanno il diritto di chiedere e ricevere supporto da terze parti¹⁵⁵. Le eventuali azioni implicanti l'uso della forza intraprese devono conformarsi al diritto internazionale umanitario.

B. Diritto internazionale umanitario

270. Le parti di un conflitto armato sono tenute a rispettare le norme rilevanti di diritto internazionale umanitario, di carattere convenzionale o consuetudinario. Il diritto internazionale umanitario comprende principi e regole applicabili alle ostilità militari e pone restrizioni alla condotta delle azioni militari al fine di proteggere i civili e coloro che sono *hors de combat*. Si applica poi alle situazioni di occupazione militare.

271. Israele è parte della IV Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 ma non ha ratificato i due Protocolli addizionali sulla protezione delle vittime dei conflitti armati [...].

272. Molte norme codificate nella IV Convenzione de L'Aja sulle leggi e gli usi della guerra terrestre e nel Regolamento annesso, nella IV Convenzione di Ginevra e nei suoi Protocolli addizionali costituiscono ormai diritto internazionale consuetudinario. La Corte suprema israeliana ha confermato che Israele è vincolato dalle norme e principi espressi dalla IV Convenzione di Ginevra, dal Regolamento annesso alla IV Convenzione de L'Aja e dai principi di diritto internazionale consuetudinario espressi in alcune disposizioni del I Protocollo addizionale alla Convenzione di Ginevra del 1949. Il governo di Israele riconosce che alcune disposizioni del I Protocollo addizionale riflettono norme di diritto internazionale consuetudinario, e si applicano pertanto anche a Stati che, come Israele, non lo hanno ratificato¹⁵⁶. Conformemente alle norme sulla responsabilità degli Stati, Israele è responsabile di ogni violazione del diritto internazionale ad esso attribuibile. In particolare, ai sensi dell'art. 29 della IV Convenzione di Ginevra "*the Party to a conflict in whose hands protected persons may be, is responsible*

¹⁵⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere consultivo del 9 luglio 2004, in "I.C.J. Reports", 2004, parr. 149, 155 e 159, p. 135.

¹⁵⁵ *Ivi*, par. 156; Dichiarazione di principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite (Risoluzione dell'Assemblea generale n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970).

¹⁵⁶ "*The operation in Gaza...*", par. 31.

for the treatment accorded to them by its agents, irrespective of any individual responsibility which may be incurred”.

273. Il diritto applicabile alle situazioni di occupazione include alcune disposizioni contenute nel Regolamento de L’Aja (in particolare gli artt. 42-56), nella IV Convenzione di Ginevra (in particolare gli artt. 47-78) e nel I Protocollo addizionale, oltre che nel diritto internazionale consuetudinario. Attraverso lo sviluppo progressivo di nuove norme, la comunità internazionale tenta di fornire agli individui una protezione migliore dagli effetti della guerra, tenendo pur sempre in debita considerazione la necessità militare.

274. L’art. 42 del Regolamento de L’Aja, considerato riproduttivo di una norma di diritto internazionale generale¹⁵⁷, stabilisce che *“territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army”*. L’autorità occupante così definita dovrebbe adottare ogni misura in suo potere *“to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety”* nel territorio occupato (art. 43). Tali disposizioni rendono necessario verificare se nel periodo in esame Israele esercitasse la propria autorità nella Striscia di Gaza.

275. Mentre i redattori del Regolamento de L’Aja si preoccuparono di proteggere tanto i diritti degli Stati occupati che quelli degli abitanti dei territori occupati, i redattori della IV Convenzione di Ginevra si preoccuparono di garantire la protezione dei civili (*“protected persons”*¹⁵⁸) nel corso di conflitti armati a prescindere dallo *status* dei territori occupati¹⁵⁹. Di conseguenza la IV Convenzione di Ginevra esprime esigenze in molti aspetti più flessibili rispetto al Regolamento de L’Aja ed offre la maggior protezione riconosciuta dal Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia nel caso *Naletelić*, in cui la Camera del Tribunale ha applicato il *test* di cui all’art. 6 della IV Convenzione di Ginevra: la protezione fornita dalla IV Convenzione di Ginevra entra in gioco non appena le persone protette cadono *“in the hands”* di un’armata nemica o di una Potenza occupante, inteso non in senso fisico ma nel senso più ampio di essere *“in the power”* di un esercito nemico. La Camera del Tribunale concludeva che: *“the application of the law of occupation as it effects ‘individuals’ as civilians protected under Geneva Convention IV does not require that the occupying Power have actual authority”*¹⁶⁰.

276. Senza dubbio Israele, in ogni momento rilevante per il mandato della Commissione, ha esercitato un controllo effettivo sulla Striscia di Gaza. La

¹⁵⁷ *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Repubblica democratica del Congo c. Uganda), sentenza del 19 dicembre 2005, in “I.C.J. Reports” 2005, par. 172; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 78.

¹⁵⁸ Ai sensi della IV Convenzione di Ginevra le persone protette sono quelle che, in un certo momento e in ogni modo, si trovano nelle mani di una parte del conflitto o di una Potenza occupante di cui non sono cittadini.

¹⁵⁹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 95.

¹⁶⁰ *Prosecutor v. Naletelić*, decisione del 31 marzo 2003, caso n. IT-98-34-T, parr. 219-222.

Commissione è del parere che le circostanze di tale controllo permettano di ritenere che la Striscia di Gaza sia ancora occupata da Israele. Le disposizioni della IV Convenzione di Ginevra risultano dunque applicabili al periodo in questione per quanto riguarda gli obblighi di Israele rispetto alla popolazione della Striscia di Gaza.

277. Nonostante l'intenzione dichiarata di Israele di rinunciare alla propria posizione di Potenza occupante facendo evacuare le truppe e i coloni dalla Striscia di Gaza nel corso del "disimpegno" del 2005¹⁶¹, la comunità internazionale continua a considerarla Potenza occupante¹⁶².

278. Data la specifica configurazione geopolitica della Striscia di Gaza, i poteri che Israele esercita dalla frontiera gli permettono di determinare le condizioni di vita nella Striscia di Gaza. Israele controlla i passaggi transfrontalieri (compresa una parte significativa del passaggio da Rafah all'Egitto, nei termini dell'accordo sulla mobilità e l'accesso¹⁶³) e decide cosa e chi entra ed esce dalla Striscia di Gaza. Controlla poi il mare territoriale adiacente alla Striscia di Gaza e ha istituito un blocco virtuale e limiti alla zona di pesca, regolando così l'attività economica di quella zona. Esercita poi il completo controllo dello spazio aereo della Striscia di Gaza, *inter alia*, attraverso una continua sorveglianza con aerei e veicoli senza equipaggio (UAVs) o droni. Mette inoltre in atto incursioni militari e di tanto in tanto colpisce alcuni obiettivi nella Striscia di Gaza. Sono state dichiarate *no-go areas* le zone della Striscia di Gaza vicine alla frontiera dove si trovavano gli insediamenti di Israele, e tali aree sono controllate da forze armate israeliane. Ancora, Israele controlla il mercato monetario locale basato sulla valuta di Israele (il nuovo sheqel) e regola le tasse e i dazi doganali.

279. L'autorità suprema sul Territorio palestinese occupato spetta poi ad Israele. Per il diritto e la prassi dell'occupazione, l'instaurazione di un'amministrazione temporanea sul territorio occupato da parte della Potenza occupante non è un requisito essenziale dell'occupazione ma costituisce un indice, tra gli altri, della presenza di tale occupazione¹⁶⁴. Infatti, come mostrato nel caso della Danimarca nel corso del secondo conflitto mondiale, l'occupante ben può mantenere un'amministrazione locale preesistente o permettere che ne venga insediata una

¹⁶¹ Piano di disimpegno – Linee generali, Ufficio del primo ministro, 15 aprile 2004, par. 2 (i)(3), disponibile all'indirizzo: www.pmo.gov.il/PMOEng/Archive/Press+Releases/2004/Disengagement+Plan.

¹⁶² Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1860 (2009) e Risoluzione n. S-9/1 del Consiglio dei diritti umani.

¹⁶³ Tale accordo del novembre 2005 contiene gli impegni del governo di Israele e dell'autorità palestinese. La loro realizzazione e successiva elaborazione sarà assistita dal quartetto speciale incaricato del disimpegno e dal suo staff e/o il Coordinatore della sicurezza Americano e dal suo staff. L'Accordo è disponibile all'indirizzo: [http://unispal.un.org/unispal.nsf/b987b5db9bee37bf85256d0a00549525/c9a5aa5245d910bb852570bb0051711c/\\$FILE/Rafah%20agreement.pdf](http://unispal.un.org/unispal.nsf/b987b5db9bee37bf85256d0a00549525/c9a5aa5245d910bb852570bb0051711c/$FILE/Rafah%20agreement.pdf).

¹⁶⁴ *Prosecutor c. Naletilić*, cit., par. 217.

nuova per tutto il tempo in cui conserva per sé l'autorità suprema. Nonostante Israele abbia trasferito all'autorità palestinese una serie di funzioni nelle zone designate, ciò è avvenuto tramite accordo, con gli accordi di Oslo e altre intese collegate, ed Israele ha mantenuto "*powers and responsibilities not so transferred*"¹⁶⁵. Evacuando unilateralmente le truppe e gli insediamenti dalla Striscia di Gaza, Israele manteneva un'amministrazione locale palestinese. Non vi è organismo di governo locale cui sia stata trasferita la piena autorità. A tal proposito la Commissione ricorda che la Corte internazionale di Giustizia, nel parere consultivo sulle *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ritiene il trasferimento di poteri e di responsabilità da parte di Israele tramite diversi accordi con l'organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) completamente inidoneo ad alterare la qualità di Potenza occupante di Israele¹⁶⁶.

280. Sebbene gli elementi essenziali di un'occupazione siano presenti nella Striscia di Gaza, si deve tenere in considerazione il fatto che a Gaza vi è un'amministrazione locale *de facto*, che esercita funzioni e responsabilità in molti settori trasferiti all'autorità palestinese con gli accordi di Oslo, nella misura in cui è in grado di farlo alla luce delle limitazioni e dei blocchi imposti da Israele.

[*Omissis*]

282. Le ostilità militari si sono svolte tra le forze armate israeliane ed il braccio armato di Hamas (brigate al-Qassam) e di altre fazioni palestinesi, incluse le brigate dei Martiri di al-Aqsa, affiliate al movimento di Fatah, sotto il controllo dell'autorità palestinese. La Corte suprema israeliana ha considerato il confronto tra le forze armate israeliane e le "*terrorist organizations*" attive nei Territori palestinesi occupati come un conflitto armato internazionale sulla base di due elementi: il contesto di occupazione e la natura transfrontaliera del confronto¹⁶⁷. Ciononostante, come suggerisce il governo di Israele, la qualificazione del conflitto armato in questione come internazionale o non internazionale potrebbe non essere così importante dal momento che "*many similar norms and principles govern both types of conflicts*"¹⁶⁸.

283. Spesso un conflitto armato può presentare insieme elementi tipici di un conflitto internazionale e altri di un conflitto non internazionale. Le regole contenute nell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, considerate diritto internazionale consuetudinario, sono le norme di riferimento applicabili ad

¹⁶⁵ Accordo provvisorio Israelo-palestinese sulla Cisgiordania e sulla Striscia di Gaza, 1995, art. I (1).

¹⁶⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 76-78.

¹⁶⁷ *Targeted Killings case*, (Comitato contro la tortura in Israele c. il governo di Israele).

¹⁶⁸ "*The operation in Gaza...*", par. 30.

ogni conflitto¹⁶⁹. La preoccupazione per la protezione dei civili e dei non combattenti in ogni tipo di conflitto ha portato ad una convergenza crescente nei principi e regole applicabili ai conflitti armati internazionali e non internazionali, come è stato autorevolmente sostenuto dalla Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nel caso *Tadić*. Così, “*what is inhumane, and consequently proscribed, in international wars, cannot but be inhumane and inadmissible in civil strife*”¹⁷⁰. E ciò sia per quanto riguarda la protezione dei civili che rispetto ai metodi e mezzi di combattimento.

284. Si sta verificando inoltre una convergenza tra la protezione dei diritti umani e il rispetto del diritto internazionale umanitario. La disposizione di cui all'art. 75 del I Protocollo addizionale, che riflette il diritto internazionale consuetudinario, definisce una serie di garanzie fondamentali e di tutele, come il divieto di tortura, di privazione arbitraria della vita e di condizioni inumane di detenzione che sono riconosciute anche nell'ambito del diritto dei diritti umani. Tali tutele si applicano ad ogni individuo sottoposto al potere di una parte del conflitto “*who do not benefit from more favourable treatment*” nell'ambito delle Convenzioni di Ginevra e dei relativi Protocolli.

285. Tali regole consuetudinarie e convenzionali di diritto umanitario rilevano nell'indagine degli eventi che si sono verificati in relazione alle operazioni militari tra il dicembre del 2008 e il mese di gennaio del 2009.

C. Diritto penale internazionale

[*Omissis*]

287. I crimini internazionali sono definiti dai trattati e dal diritto internazionale consuetudinario. Le violazioni delle fondamentali norme di diritto umanitario applicabile ad ogni tipo di conflitto comportano la responsabilità penale personale secondo il diritto consuetudinario¹⁷¹. Tali violazioni comprendono i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e di genocidio. Altri crimini non necessariamente rientranti tra i crimini di guerra o crimini contro l'umanità sono la tortura e le sparizioni forzate.

¹⁶⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua c. Stati Uniti), in “I.C.J. Reports”, 1986, p.14.

¹⁷⁰ *Prosecutor v. Tadić*, decisione del 2 Ottobre 1995, caso n. IT-94-1-AR72, par. 119. V. anche parr. 96 ss.

¹⁷¹ *Ibidem*, parr. 128 ss. Al par. 134, la Camera d'Appello ha stabilito: “*All of these factors confirm that customary international law imposes criminal liability for serious violations of common article 3, as supplemented by other general principles and rules on the protection of victims of internal armed conflict, and for breaching certain fundamental principles and rules regarding means and methods of combat in civil strife*”.

288. Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 stabiliscono un regime attuativo definendo come violazioni gravi alcune previsioni riguardanti le persone protette. La gravità della violazione dipende dall'importanza dei valori in gioco e dalla gravità dell'azione o dell'omissione che costituisce la violazione. L'art. 147 della IV Convenzione di Ginevra definisce infrazioni gravi:

...those involving any of the following acts, if committed against persons or property protected by the present Convention: wilful killing, torture or inhuman treatment, including biological experiments, wilfully causing great suffering or serious injury to body or health, unlawful deportation or transfer or unlawful confinement of a protected person, compelling a protected person to serve in the forces of a hostile Power, or wilfully depriving a protected person of the rights of fair and regular trial prescribed in the present Convention, taking of hostages and extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly.

289. L'art. 146 impone agli Stati parte di emanare ogni provvedimento necessario al fine di garantire sanzioni penali effettive per le persone che hanno commesso, o che hanno ordinato la commissione, di una delle indicate gravi violazioni. Gli Stati parte sono obbligati poi *“to search for persons alleged to have committed, or to have ordered to be committed, such grave breaches, and shall bring such persons, regardless of their nationality, before its own courts”*.

290. Questi ed altri crimini sono elencati anche nello statuto di Roma della Corte penale internazionale agli articoli 8 (2) (a) (*“grave breaches”*) e 8 (2) (b) (*“other serious violations of the laws and custom applicable in International armed conflict”*)¹⁷².

291. I crimini di guerra sono gravi violazioni del diritto internazionale umanitario applicabile ai conflitti armati e comportano la responsabilità penale individuale nell'ambito del diritto convenzionale o consuetudinario. I crimini di guerra possono essere commessi nel contesto dei conflitti armati di carattere internazionale e di carattere non internazionale. Tale categoria di crimini include e/o si sovrappone alle gravi violazioni definite nelle quattro convenzioni di Ginevra.

292. I crimini di Guerra comprendono i crimini contro le persone protette (tra cui l'omicidio volontario, la tortura o altri atti inumani, la presa di ostaggi e le punizioni collettive); i crimini contro la proprietà (tra cui la distruzione massiccia della proprietà non giustificata dalla necessità militare e condotta illegittimamente e deliberatamente, distruggendo o sequestrando la proprietà del nemico, il saccheggio, dichiarare aboliti, sospesi o inammissibili innanzi ad un tribunale i diritti e le azioni dei cittadini della parte nemica); i crimini collegati all'uso di metodi e mezzi di combattimento proibiti (tra cui gli attacchi diretti contro civili o oggetti civili, gli attacchi diretti contro obiettivi legittimi se l'attacco provoca

¹⁷² La possibilità di applicare lo Statuto di Roma al conflitto a Gaza è ancora discussa. La validità ai sensi dell'art. 12 (3) della dichiarazione palestinese che accetta la giurisdizione della Corte penale internazionale è in corso di valutazione da parte dell'Ufficio della procura della Corte.

eccessivi feriti tra i civili o danni all'ambiente, l'uso improprio di emblemi, lasciar morire fame i civili come metodo di combattimento, l'uso di scudi umani e il compimento di atti di terrore). Inoltre, l'art. 8 (2) (b) (iii) dello Statuto di Roma definisce crimine di guerra l'attacco diretto contro le persone protette, le installazioni e il materiale, le unità o veicoli coinvolti in attività di assistenza umanitaria o in missioni di *peacekeeping*.

293. I crimini contro l'umanità sono crimini che scioccano le coscienze dell'umanità. Gli statuti del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia e del Tribunale penale internazionale per il Rwanda perseguono i crimini contro l'umanità. Tali crimini comprendono l'omicidio, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione, la detenzione, la tortura, lo stupro, le persecuzioni e altri atti inumani quando fanno parte di un attacco esteso o sistematico contro una popolazione civile¹⁷³. Sebbene ai sensi dello Statuto del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia i crimini contro l'umanità debbano essere commessi nel corso dei conflitti armati, tale requisito non è richiesto dal diritto internazionale consuetudinario.

D. Il diritto internazionale dei diritti umani

294. Israele ha ratificato molti fra i più importanti trattati internazionali in materia di diritti umani, compresa la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti, la Convenzione sui diritti dei fanciulli e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne.

295. È oramai ampiamente riconosciuto che i trattati in materia di diritti umani trovano applicazione anche in situazioni di conflitto armato. Nel parere consultivo *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, la Corte internazionale di Giustizia osservava che “*the protection offered by human rights conventions does not cease in case of armed conflict, save through the effect of provisions for derogation...*”¹⁷⁴.

296. Nel parere consultivo *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, la Corte internazionale di giustizia sostenne che, nel contesto dei conflitti armati, il diritto internazionale umanitario è *lex specialis* in relazione ai diritti umani. Il

¹⁷³ V. *Prosecutor v. Kunarac*, sentenza del 12 giugno 2002, Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, caso n. IT-96-23, par. 85.

¹⁷⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 106; v. anche *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, in “I.C.J. Reports”, 1996, par. 25, p. 226.

diritto dei diritti umani continua ad essere applicato fino a quando non è modificato o derogato dal diritto internazionale umanitario. Ad ogni modo, le norme generali sui diritti umani non perdono la loro effettività e rimangono sullo sfondo per informare l'applicazione e l'interpretazione delle norme rilevanti di diritto umanitario. Il preambolo del II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra richiama ad esempio la protezione internazionale dei diritti umani della persona, supportando l'idea che il diritto internazionale dei diritti dell'uomo e il diritto internazionale umanitario si applichino in situazioni di conflitto.

297. I trattati in materia di diritti umani ratificati da Israele sono vincolanti anche rispetto alla condotta di Israele nei Territori palestinesi occupati. L'art. 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici obbliga ogni Stato parte a rispettare e ad assicurare ad ogni individuo "*within its territory and subject to its jurisdiction*" i diritti riconosciuti dallo stesso. Secondo il Consiglio per i diritti umani, "*a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State party, even if not situated within the territory of the State party*"¹⁷⁵.

298. La Corte internazionale di giustizia ha anche affermato che il Patto internazionale sui diritti civili e politici si applica "*in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its own territory*"¹⁷⁶. Di conseguenza, il Consiglio per i diritti umani ha considerato che tale Patto si applica anche in favore delle persone che si trovano nei Territori palestinesi occupati¹⁷⁷. I Comitati istituiti per monitorare il rispetto del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sui diritti dei fanciulli, e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne da parte degli Stati parte hanno ugualmente ritenuto che gli obblighi di Israele in materia di tutela dei diritti umani riguardano anche la popolazione dei Territori palestinesi occupati¹⁷⁸.

299. La Commissione ha notato poi che Israele non ha formulato alcuna deroga ai propri obblighi in conformità all'art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. La dichiarazione di Israele resa successivamente alla ratifica della Convenzione riguarda esclusivamente le deroghe all'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, sulla privazione della libertà. Lo stato di emergenza in Israele è rimasto in vigore ininterrottamente da quando fu proclamato, nel 1948. Il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali non permette esplicitamente deroghe in tempo di emergenza pubblica o di guerra.

¹⁷⁵ Commento generale n. 31 (2004), par. 10.

¹⁷⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 111; v. anche *Armed Activities on the Territory of the Congo*, cit., par. 216.

¹⁷⁷ "Osservazioni conclusive del Comitato per i diritti umani" (CCPR/CO/78/ISR).

¹⁷⁸ V., ad esempio, "Osservazioni finali del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali" (E/C.12/1/Add.90).

300. L'interpretazione recente del Regolamento de L'Aja ha rivolto progressivamente sempre più attenzione all'ambito di applicazione delle norme internazionali sui diritti umani. La Corte internazionale di Giustizia, stabilito che l'Uganda era Potenza occupante nella regione dell'Ituri nella Repubblica democratica del Congo, affermava anche l'obbligo dell'Uganda di “*restore, and ensure, as far as possible, public order and safety*” incluso “*the duty to secure respect for the applicable rules of international human rights law and international humanitarian law*”¹⁷⁹.

301. In relazione all'applicazione dei diritti umani nel corso delle operazioni militari e agli eventi connessi, la Commissione ritiene di affrontare quattro questioni di rilevanza giuridica.

302. La prima riguarda l'impatto dell'instaurazione nel 1995 di un limitato autogoverno palestinese e l'evacuazione nel 2005 della Striscia di Gaza da parte di Israele sugli obblighi internazionali di Israele. Gli organismi convenzionali per i diritti umani delle Nazioni Unite hanno continuato a ritenere Israele responsabile per l'attuazione degli obblighi convenzionali in materia di diritti umani nei Territori anche dopo l'instaurazione degli organi di autogoverno palestinese¹⁸⁰. Tali organi non hanno fatto alcuna distinzione tra Gaza e Cisgiordania a tal proposito, dal momento che i territori erano considerati come una singola unità. Nel parere consultivo *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, la Corte internazionale di Giustizia ha succintamente affrontato la questione notando che, ai sensi del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Israele è “*under an obligation not to raise any obstacle to the exercise of such rights in those fields where competence has been transferred to Palestinian authorities*”¹⁸¹. In un recente rapporto su Gaza, nove diversi *Special Rapporteurs* del Consiglio per i diritti umani stabilivano che il disimpegno unilaterale dalla Striscia di Gaza non solleva Israele dall'obbligo di “*complying with its human rights obligations towards the population of that territory; Israel remains bound to the extent that the measures it adopts affect the enjoyment of human rights of the residents of the Gaza Strip*”¹⁸².

303. Più di recente Israele ha sostenuto innanzi al Comitato contro la tortura di non essere più vincolato ad alcun obbligo sui diritti umani nell'ambito della Convenzione con riferimento a Gaza a seguito del “disimpegno” del 2005. Nel rigettare tale argomento, il Comitato osservava che “*the State party maintains*

¹⁷⁹ *Armed Activities on the Territory of the Congo*, cit., par. 178.

¹⁸⁰ Ad esempio, nelle osservazioni finali del 2003, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha rinnovato “*its regret at the State party's refusal to report on the occupied Territories*” (E/C.12/1/Add.90, par. 15).

¹⁸¹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 112.

¹⁸² A/HRC/10/22, par. 20.

control and jurisdiction in many aspects on the occupied Palestinian Territories”¹⁸³. La Commissione è concorde nel ritenere che trasferire poteri e funzioni ad organi di autogoverno non esenta Israele dall’obbligo di garantire i diritti umani alle persone sottoposte alla sua giurisdizione o al suo effettivo controllo. Israele dovrebbe anche astenersi da ogni azione che ostacoli gli sforzi dell’Autorità palestinese tesi a garantire il godimento dei diritti umani nel Territorio palestinese occupato e dovrebbe anzi agevolare tali sforzi.

304. La seconda questione riguarda gli obblighi in materia di diritti umani gravanti sull’Autorità palestinese, sull’Autorità *de facto* nella Striscia di Gaza e sugli altri attori politici e militari. In quanto attori non statali, sorge il problema degli obblighi in materia di diritti umani incombenti sugli stessi. Si dovrebbe notare che la stessa questione non sorge in relazione agli obblighi di diritto internazionale umanitario, dal momento che la questione è stata risolta qualche tempo fa. Infatti, come il Tribunale Speciale per la Sierra Leone ha statuito “*it is well settled that all parties to an armed conflict, whether States or non-State actors, are bound by international humanitarian law, even though only States may become parties to international treaties*”¹⁸⁴.

305. La relazione tra diritto internazionale umanitario e diritto internazionale dei diritti umani sta rapidamente evolvendo, in particolare rispetto agli obblighi degli attori non statali, con lo scopo ultimo di aumentare la protezione delle persone e di dar loro la possibilità di godere dei diritti umani in ogni circostanza. Nel contesto del problema rientrante nel mandato della Commissione, è chiaro che gli attori non statali che esercitano funzioni di governo sul territorio hanno il dovere di rispettare i diritti umani.

306. La Commissione nota che l’Autorità palestinese, anche tramite le l’Organizzazione per la liberazione palestinese (OLP) ed il Consiglio legislativo palestinese, ha assunto pubblicamente l’impegno di rispettare il diritto internazionale dei diritti umani in diverse occasioni, incluso nel contesto di accordi internazionali. Tale impegno è anche contenuto nella Legge fondamentale palestinese¹⁸⁵.

307. Gli obblighi delle autorità di Gaza dovrebbero essere visti attraverso una lente diversa ma che conduce al medesimo risultato. Le autorità di Gaza hanno inoltre ribadito alla Commissione il loro impegno al rispetto dei diritti umani.

¹⁸³ “Osservazioni finali del Comitato contro la tortura”, (CAT/C/ISR/CO/4, par. 11).

¹⁸⁴ V. ad esempio, *Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, decisione del 31 maggio 2004, caso n. SCSL-2004-14-AR72(E), par. 22.

¹⁸⁵ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 91; A/HRC/10/22, par. 21; Dichiarazione di Barcellona, 27-28 Novembre 1995, disponibile all’indirizzo: <http://www.euromedrights.net/281>. La legge fondamentale palestinese è reperibile all’indirizzo: <http://www.palestinianbasiclaw.org/2002-basic-law>. V. anche il Rapporto dell’Alto Commissariato per i diritti umani per l’attuazione della risoluzione del Consiglio per i diritti umani n. 7/1 (A/HRC/8/17, par. 8).

Hamas ha anche adottato una serie di dichiarazioni unilaterali di rispetto dei diritti umani. Per di più, la Legge fondamentale palestinese, con le sue molte disposizioni sui diritti umani, si applica anche nella Striscia di Gaza¹⁸⁶.

308. La terza questione che deve essere affrontata in questa sede si ricollega al diritto di autodeterminazione e alla sua applicazione alla definizione dello *status* di combattente e il suo impatto sul principio di distinzione. I conflitti armati che contrappongono movimenti di liberazione nazionale e/o movimenti di resistenza contro il colonialismo e l'occupazione sono considerati conflitti armati internazionali dall'art. 1 (4) del I Protocollo addizionale. In conformità al diritto internazionale, e in particolare al I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra, ogni azione di resistenza che persegue il diritto di autodeterminazione dovrebbe essere esercitata nel pieno rispetto degli altri diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

309. Infine, è anche utile dire brevemente che gli Stati che non sono parte del conflitto armato hanno una responsabilità e un ruolo cruciale da giocare per la protezione dei diritti dei civili e delle persone *hors combat*. Ai sensi dell'art. 1 comune della Convenzione di Ginevra del 1949, le "*High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances*". Da tale disposizione derivano obblighi non solo in capo ad attori e condotte riferibili alla giurisdizione di ogni Stato ma anche in relazione all'esecuzione internazionale delle Convenzioni. Gli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra hanno anche l'obbligo di agevolare il passaggio degli aiuti umanitari e un ruolo da giocare nel fornire assistenza alle popolazioni protette in caso di bisogno (articoli 23 e 59 della IV Convenzione di Ginevra).

310. Per concludere, la Commissione desidera ricordare che tutte le parti di un conflitto armato hanno l'obbligo di rispettare il godimento dei diritti umani da parte di tutti.

[*Omissis*]

¹⁸⁶ Incontro e corrispondenza con la Commissione. A tal proposito nove *Special Rapporteurs* avevano stabilito: "*non-State actors that exercise government-like functions and control over a territory are obliged to respect human rights norms when their conduct affects the human rights of the individuals under their control*" (A/HRC/10/22, par. 21). Tale concezione segue le dichiarazioni di altri quattro *Special Rapporteurs* che hanno visitato il Libano a seguito del conflitto del 2006: "*Although Hezbollah, a non-State actor, cannot become a party to these human rights treaties, it remains subject to the demand of the international community, first expressed in the Universal Declaration of Human Rights, that every organ of society respect and promote human rights...It is especially appropriate and feasible to call for an armed group to respect human rights norms when it exercises significant control over territory and population and has an identifiable political structure*" (A/HRC/2/7, par. 19). V. anche A/HRC/10/22, par. 9.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

XXX. CONCLUSIONI

[*Omissis*]

C. Natura, oggetto ed obiettivi delle operazioni militari israeliane a Gaza

[*Omissis*]

1883. Secondo il governo israeliano, le operazioni militari a Gaza erano state programmate in tutta la loro ampiezza e in ogni dettaglio. Nonostante si sia cercato di presentarle essenzialmente come una reazione agli attacchi missilistici nell'esercizio del diritto di legittima difesa, la Commissione ritiene che tale piano avesse di mira, almeno in parte, un diverso obiettivo: la popolazione di Gaza nel suo insieme.

1884. Infatti, le citate operazioni non facevano che dare corpo ad una politica globale destinata a punire la popolazione di Gaza per la sua resistenza e per l'apparente sostegno ad Hamas, forse nell'intenzione di forzarla a cambiare atteggiamento. La Commissione ritiene che tale conclusione sia solidamente fondata in fatto essendo basata su ciò che la stessa Commissione ha visto e sentito *in loco*, su ciò che ha letto nelle dichiarazioni dei soldati che avevano preso parte all'operazione e su quanto letto e sentito dagli ufficiali e dai dirigenti politici, in carica o meno, che considera rappresentativi del pensiero che ha ispirato la politica e la strategia sottese alle operazioni militari.

[*Omissis*]

1886. [...] La Commissione è consapevole che un decesso non costituisce sempre una violazione del diritto internazionale umanitario. In base al principio di proporzionalità, gli atti che portano a perdite civili non sono necessariamente contrari al diritto. Ciò che rende l'applicazione e la valutazione della proporzionalità problematiche rispetto a molti dei fatti su cui la Commissione ha indagato è che i comportamenti delle forze armate israeliane e le dichiarazioni dei dirigenti militari e politici di Israele prima e nel corso delle operazioni indicano che, nell'insieme, tali fatti erano autorizzati da una politica di ricorso alla forza deliberatamente sproporzionata, non diretta contro il nemico ma contro l'"infrastruttura di sostegno". In pratica, contro la popolazione civile.

1887. Il momento scelto per il primo attacco israeliano, un giorno lavorativo alle 11 e 30, mentre i bambini rientravano da scuola e le vie di Gaza erano affollate di persone che gestivano i propri affari, è evidentemente stato scelto per suscitare

maggiori disordini e panico generalizzato tra la popolazione civile. Il trattamento inflitto a numerosi civili arrestati, o perfino uccisi, mentre cercavano di arrendersi non è che una delle manifestazioni del modo in cui le regole d'ingaggio, le istruzioni permanenti e le consegne sul terreno sembravano essere state definite per creare un clima nel quale il rispetto della vita e delle dignità fondamentali della popolazione civile cedeva il posto al disprezzo del diritto internazionale umanitario e delle norme relative ai diritti dell'uomo.

[*Omissis*]

1889. Agli occhi della Commissione, l'omissione frequente della distinzione tra combattenti e civili deve essere messa in relazione alle istruzioni fornite ai soldati, come alcuni di loro hanno indicato, e non ad errori occasionali.

1890. La Commissione riconosce che alcune delle vittime palestinesi erano combattenti direttamente impegnati nelle ostilità; molte altre, però, non lo erano. Secondo la Commissione, l'esito e le modalità delle operazioni indicano che queste erano solo parzialmente destinate ad eliminare i dirigenti e i membri di Hamas, le brigate al-Qassam e altri gruppi armati. In larga misura miravano anche a distruggere o a neutralizzare i beni civili e i mezzi di sussistenza della popolazione civile.

1891. Emerge chiaramente dagli elementi raccolti dalla Commissione che la distruzione delle installazioni destinate all'approvvigionamento alimentare, del sistema di depurazione dell'acqua, delle fabbriche di cemento e delle abitazioni era frutto di una politica deliberata e sistematica delle forze armate israeliane. Questi oggetti sono stati distrutti, non perché rappresentassero un pericolo o un obiettivo militare, ma per rendere lo svolgimento della vita quotidiana più difficili per la popolazione civile.

[*Omissis*]

1893. Le operazioni erano state accuratamente pianificate in ogni loro fase. [...] Secondo il governo di Israele gli errori commessi furono quasi inesistenti. In simili circostanze la Commissione conclude che ciò che è avvenuto in appena tre settimane tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 è stato un attacco deliberatamente sproporzionato teso a punire, umiliare e terrorizzare la popolazione civile, a ridurre considerevolmente la capacità dell'economia locale di assicurare alla popolazione il lavoro e la sussistenza e di imporre un sentimento sempre più forte di dipendenza e di vulnerabilità.

1894. La Commissione ha anche accolto con inquietudine le dichiarazioni pubbliche dei rappresentanti di Israele, compresi gli alti rappresentanti militari, secondo cui gli attacchi contro la popolazione civile e la distruzione dei beni civili costituirebbero mezzi legittimi per raggiungere gli obiettivi militari e politici di Israele. La Commissione ritiene che tali propositi, oltre che minare l'intero sistema

di diritto internazionale, siano incompatibili con lo spirito della Carta delle Nazioni Unite e meritino di conseguenza di essere formalmente denunciati.

[*Omissis*]

D. Occupazione, resistenza e società civile

[*Omissis*]

1897. [...] La continuazione dell'occupazione della Striscia di Gaza e della Cisgiordania è sembrata il fattore fondamentale che sottostava alle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo commesse contro la popolazione protetta, minando ogni prospettiva di sviluppo e di pace. Evitando di riconoscere ed esercitare le responsabilità derivanti dalla qualità di potenza occupante, Israele ha ancor più esacerbato gli effetti dell'occupazione sul popolo palestinese, e ancora continua a farlo. Inoltre, le pratiche brutali e illecite dell'occupazione, più che reprimere la resistenza, non fanno che alimentarla, anche nelle sue manifestazioni violente. La Commissione ritiene che la fine dell'occupazione sia l'unica condizione che permetterebbe ai Palestinesi di tornare ad una vita più degna, consentendo lo sviluppo dell'economia locale e la soluzione pacifica del conflitto.

[*Omissis*]

J. Riassunto delle conclusioni giuridiche

[*Omissis*]

1. Azione di Israele a Gaza nel contesto delle operazioni militari condotte dal 27 dicembre 2008 al 18 gennaio 2009

a) Precauzioni nell'attacco

1919. La Commissione conclude che, in un certo numero di casi, Israele ha evitato di prendere le precauzioni possibili richieste dal diritto internazionale consuetudinario e previste all'art. 57, (2) (a) (ii) del I Protocollo addizionale in vista di evitare e, in ogni caso, di ridurre al minimo le perdite di vite umane tra la popolazione civile, il ferimento di civili e i danni a beni civili [...].

1920. La Commissione conclude che i diversi tipi di avvertimenti dati da Israele a Gaza non possono essere considerati come sufficientemente efficaci nelle circostanze di specie per essere conformi al diritto consuetudinario, secondo quanto espresso dall'art. 57 (2) (c) del I Protocollo addizionale [...].

b) Incidenti che cagionano morti tra la popolazione civile

1921. La Commissione ha constatato numerosi casi di attacchi deliberati contro persone civili e i loro beni (individui, famiglie intere, abitazioni, moschee) che hanno causato perdite di vite umane e feriti, in violazione del principio di distinzione, principio fondamentale di diritto internazionale umanitario. In tali casi, la Commissione ha constatato che la protezione dovuta alle popolazioni civili non era stata rispettata e che gli attacchi erano deliberati, cosa che costituisce una violazione flagrante del diritto consuetudinario come espresso nell'art. 51, par. 2 e nell'art. 75 del I Protocollo addizionale, nell'art. 27 della IV Convenzione di Ginevra e negli artt. 6 e 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. In alcuni casi, la Commissione ha ritenuto poi che l'attacco sia stato lanciato con l'intenzione di diffondere il terrore tra la popolazione civile. Inoltre, in molti episodi sui quali la Commissione ha indagato, le forze armate israeliane non solo non hanno fatto tutto il possibile per facilitare l'aiuto degli organismi umanitari alle persone ferite e la prestazione dei soccorsi medici come esige il diritto internazionale consuetudinario espresso dall'art. 10, par. 2 del I Protocollo addizionale, ma hanno anche ostacolato l'accesso degli organismi umanitari.

1922. In un episodio in cui almeno 35 Palestinesi sono rimasti uccisi, la Commissione ha concluso che le forze armate israeliane avevano sferrato un attacco dal quale un comandante ragionevole avrebbe potuto prevedere sarebbero derivate perdite umane tra la popolazione civile eccessive rispetto al vantaggio militare atteso. Tale attacco costituisce una violazione dell'art. 57, (2) (a) (ii) e (iii) del I Protocollo addizionale. Inoltre, la Commissione ravvisa una violazione del diritto alla vita sancito dall'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

[*Omissis*]

d) Trattamento dei Palestinesi da parte delle forze armate israeliane

i) Utilizzazione di scudi umani

1925. La Commissione ha indagato su numerosi casi in cui alcuni militari israeliani si sono riparati dietro a Palestinesi per entrare in abitazioni che potevano essere minate o ospitare combattenti nemici (pratica conosciuta in Cisgiordania con il nome di "procedura del vicino" e chiamata "procedura di Johnnie" nel corso delle operazioni militari a Gaza). La Commissione ha concluso che tale pratica corrisponde all'utilizzazione di scudi umani vietata dal diritto internazionale umanitario. Essa viola inoltre l'art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, che tutela il diritto alla vita nonché l'art. 7, che vieta trattamenti crudeli e inumani.

[*Omissis*]

e) Distruzione di beni

[*Omissis*]

1929. La Commissione conclude poi che le forze armate israeliane hanno attaccato in modo illecito e arbitrario e distrutto in assenza di necessità militare un certo numero di beni e di edifici che servono alla produzione o alla trasformazione di derrate alimentari (più precisamente un mulino industriale, terre agricole e serre), alcune installazioni di acqua potabile, fattorie e allevamenti in violazione del principio di distinzione. Sulla base dei fatti recensiti, la Commissione conclude che tali distruzioni sono state commesse al fine di privare la popolazione civile di tali beni, funzionali alla sussistenza, in violazione del diritto consuetudinario espresso dall'art. 54, par. 2 del I Protocollo addizionale. La Commissione conclude inoltre che le forze armate israeliane hanno proceduto alla distruzione di case private, di pozzi e di serbatoi d'acqua su grande scala e in modo illegittimo ed arbitrario.

1930. Oltre a costituire violazioni del diritto internazionale umanitario, tali distruzioni arbitrarie e su grande scala violano l'obbligo di Israele di rispettare il diritto degli abitanti della Striscia di Gaza e delle loro famiglie ad una qualità di vita sufficiente che comprende il diritto al cibo, all'acqua e a un alloggio sufficienti, nonché il diritto di godere del miglior *standard* possibile di salute; tali diritti sono garantiti dagli articoli 11 e 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

f) Effetti del blocco e delle operazioni militari sulla popolazione di Gaza

1931. La Commissione conclude che la politica del blocco seguita da Israele contro la Striscia di Gaza, e in particolare la chiusura dei valichi di frontiera o le restrizioni imposte nel periodo che ha immediatamente preceduto le operazioni militari, hanno inflitto alla popolazione locale difficoltà e privazioni estreme che costituiscono una violazione degli obblighi che la IV Convenzione di Ginevra impone ad Israele, in quanto Potenza occupante. Tale politica ha comportato per i Palestinesi della Striscia di Gaza un grave pregiudizio alla realizzazione dei diritti economici e sociali e ha danneggiato il tessuto economico e sociale, ponendo i servizi della sanità, dell'educazione e gli altri servizi essenziali in una situazione di grande instabilità, che ha impedito di alleviare gli effetti immediati delle operazioni militari.

1932. La Commissione conclude che, nonostante le notizie diffuse da Israele riguardo al dispositivo di soccorso umanitario che avrebbe messo in atto nel corso delle operazioni militari, Israele non ha sostanzialmente rispettato l'obbligo di garantire il libero passaggio dei farmaci e del materiale sanitario, dei viveri e

dell'abbigliamento necessari a soddisfare i bisogni umanitari urgenti della popolazione civile nel contesto delle operazioni militari, cosa che costituisce una violazione dell'art. 23 della IV Convenzione di Ginevra.

1933. Oltre alle osservazioni generali che precedono, la Commissione ritiene che Israele non abbia adempiuto gli specifici obblighi discendenti dalla Convenzione relativa ai diritti del fanciullo e dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, in particolare il diritto alla pace e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, ai mezzi di sussistenza e alla salute.

1934. La Commissione conclude che le condizioni create dalle azioni delle forze armate israeliane e le politiche dichiarate del governo rispetto alla Striscia di Gaza prima, durante e dopo le operazioni militari testimoniano nel loro insieme l'intenzione di punire collettivamente la popolazione della Striscia di Gaza. Se ne ricava dunque una violazione dell'art. 33 della IV Convenzione di Ginevra.

g) Gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra e atti che implicano la responsabilità penale degli autori nell'ambito del diritto internazionale penale

1935. Sulla base dei fatti accertati, la Commissione conclude che le forze armate israeliane a Gaza hanno commesso gravi violazioni della IV Convenzione di Ginevra: omicidio intenzionale, tortura e trattamenti inumani, l'inflizione intenzionale di grandi sofferenze, gravi attacchi all'integrità fisica e alla salute, la distruzione di beni non giustificata da necessità militari e su grande scala in modo illegittimo e arbitrario. In quanto violazioni gravi, questi fatti comportano la responsabilità penale dei loro autori. La Commissione osserva poi che l'utilizzazione di scudi umani costituisce un crimine di guerra a norma dello statuto della Corte penale internazionale.

1936. La Commissione ritiene inoltre che l'insieme delle misure che privano i Palestinesi della Striscia di Gaza dei mezzi di sussistenza, del lavoro, dell'alloggio e dell'acqua, che violano la loro libertà di circolazione e il diritto di uscire dal Paese e di farvi ritorno, che pregiudicano il diritto di adire un tribunale e di disporre di un mezzo di ricorso effettivo, potrebbe portare un tribunale competente a ritenere che sia stato commesso il reato di persecuzione, crimine contro l'umanità.

[*Omissis*]

4. Azioni dei gruppi armati palestinesi

1950. Con riferimento ai razzi e ai colpi di mortaio lanciati a sud di Israele dai gruppi armati palestinesi che agiscono sulla Striscia di Gaza, la Commissione conclude che i gruppi armati palestinesi non distinguono tra bersagli militari e

popolazione e beni civili nel sud di Israele. Il lancio di razzi e colpi di mortaio che non possono aver di mira con sufficiente precisione bersagli militari viola il principio fondamentale di distinzione. Quando non si hanno di mira obiettivi militari e gli attacchi sono lanciati su zone civili, si tratta di attacchi indiscriminati contro la popolazione civile, atti che costituiscono crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

1951. La Commissione conclude che i razzi e le granate di mortaio lanciati dai gruppi armati palestinesi che operano nella Striscia di Gaza hanno diffuso il terrore tra le comunità colpite nel sud di Israele. Tali attacchi hanno causato la perdita di vite, un'offesa all'integrità fisica e mentale dei civili e danni alle abitazioni, agli edifici religiosi e ai beni; hanno inoltre danneggiato la vita economica e culturale delle comunità colpite e compromesso gravemente i diritti economici e sociali della popolazione.

[Omissis]