



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 4/2025

1. LA “MESSA AL BANDO” DELL’UNRWA: QUALE SORTE PER L’ASSISTENZA UMANITARIA A GAZA?

1. Considerazioni introduttive

Il 15 luglio 2025, l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi in Medio Oriente (UNRWA) ha pubblicato il proprio rapporto operativo annuale relativo all'anno 2024, vero e proprio *annus horribilis* per l'Agenzia.

Il conflitto tra Israele e Hamas, riaccesi dopo gli attacchi terroristici perpetrati da quest'ultima organizzazione il 7 ottobre 2023 e in corso da quasi due anni con minime interruzioni, ha generato, secondo le parole del giudice *ad hoc* Al-Khasawneh nella propria opinione dissidente appesa all'ordinanza del 30 aprile 2024 sulle misure cautelari, nel caso *Nicaragua c. Germania*, «an ongoing human tragedy of semi-apocalyptic proportions» (*Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*), Provisional measures, 30 aprile 2024, *Dissenting opinion of Judge ad hoc Al-Khasawneh*, p. 603). In questo contesto, l'Agenzia ha visto la propria posizione progressivamente pregiudicata sotto tre profili, strettamente connessi e coordinati.

In primo luogo, campagne diffamatorie lanciate già alla fine del 2023 (*Report of the Commissioner-General of UNRWA, 1 January–31 December 2023*, 14 agosto 2024, UN Doc. A/79/13, p. 9, par. 7) – fondate su addebiti tanto gravi quanto vaghi e, in ultima analisi, non corroborati da prove – erano sfociate, all'inizio di gennaio 2024, nell'accusa della partecipazione di 19 funzionari dell'Agenzia agli attacchi del 7 ottobre 2023 (v. *Report of the Commissioner-General of UNRWA*, 11 agosto 2025, UN Doc. A/80/13, pp. 10-11, par. 6-8 e 11-12). Tale accusa ha gravemente intaccato la reputazione dell'Agenzia e inciso, di riflesso, sulla sua capacità di assicurarsi gli indispensabili finanziamenti. Essa, inoltre, ha rappresentato il preludio di più gravi restrizioni imposte dal Governo di Israele.

In secondo luogo, quale immediata reazione alle accuse sopra accennate, 16 Stati membri dell'ONU, tra i maggiori finanziatori dell'Agenzia, hanno sospeso i propri contributi, incidendo per più della metà sul budget di quest'ultima per l'anno 2024 (v. *Report of the Working Group on the Financing of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 30 agosto 2024, UN Doc. A/79/329, pp. 5-6, par. 22). Quindici di tali Stati (Stati Uniti esclusi) hanno invero ripristinato, dopo alcuni mesi, i contributi sospesi, e nel frattempo altri Stati avevano aumentato i propri o (ri)cominciato a finanziare l'Agenzia. L'iniziale sospensione, tuttavia, è avvenuta, da un lato, a fronte di una crisi umanitaria senza precedenti nella storia recente della Regione e, dall'altro, in un contesto di preesistente grave difficoltà finanziaria dell'Agenzia – lamentata da più di un decennio.

Ciò è del resto il riflesso della natura volontaria dei finanziamenti dell'Agenzia, il cui *budget* è solo per una minima parte finanziato dal bilancio ordinario delle Nazioni Unite. Sia il Commissario Generale dell'UNRWA sia il Segretario Generale delle Nazioni Unite hanno ripetutamente rivolto appelli all'Assemblea Generale ad aumentare l'apporto di tale fonte di finanziamento evidenziando come «*the Agency's model of providing public-sector-like services based on voluntary funding can no longer be sustained*» (v. ad esempio, *Report of the Commissioner-General of UNRWA*, 18 agosto 2023, UN Doc. A/78/13, pp. 5-6, e p. 11, par. 5-8), che però è solo in parte venuta incontro a tali richieste (*Report of the Working Group on the Financing of UNRWA*, cit., p. 8, par. 35). Di tale natura volontaria dei contributi – che del resto accomuna l'UNRWA ad altre “*operational agencies*” nel campo dell'aiuto allo sviluppo o dell'intervento umanitario (C. ZANGHÌ, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, 3° ed., Torino, 2013, pp. 307-308) – ha tenuto conto la Corte internazionale di giustizia nella già citata ordinanza del 30 aprile 2024. Nel respingere la richiesta di ordinare alla Germania il ripristino dei pagamenti all'Agenzia, la Corte ha in particolare sottolineato la natura volontaria dei contributi e osservato, da un lato, come non fossero dovuti ulteriori pagamenti e, dall'altro, che la Germania aveva indirettamente contribuito tramite i contributi versati dall'Unione europea (*Alleged Breaches of Certain International Obligations*, cit., par. 19).

Infine, la posizione dell'Agenzia e la sua capacità di adempiere al mandato affidatole dall'Assemblea Generale sono state definitivamente pregiudicate dall'adozione, il 28 ottobre 2024, di due leggi del Parlamento israeliano volte a impedire la prosecuzione delle operazioni dell'UNRWA nel territorio palestinese occupato (TPO) e a prevenire ogni contatto tra l'Agenzia e le autorità israeliane. Ciò, malgrado gli sforzi prodotti dall'ONU volti a rispondere con prontezza alle accuse rivolte all'UNRWA e a ripristinare la fiducia nel suo operato. Da un lato, l'*Office of Internal Oversight Services* dell'ONU (OIOS) ha avviato un'indagine sulle accuse formulate da Israele, conclusa nel giugno 2024 (v. Note to correspondents – on the UN Office of Internal Oversight Services (OIOS) investigation of the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), 5 agosto 2024, <https://www.un.org/sg/>). Dall'altro, il Segretario Generale ha istituito una Commissione indipendente con competenza a valutare il rispetto, da parte dell'UNRWA del principio di neutralità nell'adempimento del suo mandato umanitario. La Commissione ha consegnato il suo rapporto nell'aprile 2024 (*Final Report for the United Nations Secretary-General, Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality*, 20 aprile 2024, c.d. *Colonna Report*), sui cui si tornerà brevemente più oltre (§4). Le leggi in parola hanno profondamente inciso sulla capacità dell'Agenzia, che dai primi mesi del conflitto ha rappresentato la “spina dorsale” del sistema di assistenza umanitaria a Gaza, di proseguire nella fornitura di tale assistenza. Ciò ha di fatto rimosso l'attore centrale del sistema di aiuti umanitari delle Nazioni Unite (v. Conferenza stampa del Segretario Generale dell'8 febbraio 2024, <https://press.un.org/>), e reso in seguito inevitabilmente più ardua la distribuzione degli aiuti a Gaza, come dimostrato dalla situazione creatasi a partire dal 18 maggio 2025. In quella data, a seguito dell'interruzione del blocco di 11 settimane imposto da Israele il 2 marzo, la distribuzione degli aiuti è stata affidata – nel vuoto lasciato dall'UNRWA – alla c.d. “Gaza Humanitarian Foundation”, associazione non-profit registrata nel febbraio 2025, ossia nei giorni in cui entravano in vigore le sopracitate leggi israeliane (J. EMTSEVA, *Privatizing Aid: The Gaza Humanitarian Foundation Affair*, in *EJIL:Talk!*, 4 giugno 2025, www.ejiltalk.org).

Dopo aver richiamato il regime applicabile (§2), e i termini in cui l'obbligo di fornire e consentire la fornitura di assistenza umanitaria alla popolazione di Gaza è stato affermato da diverse istituzioni internazionali (§3), il presente commento svolgerà una rapida analisi delle due leggi dell'ottobre 2024 (§4), per poi valutare, in conclusione, le conseguenze della messa

al bando dell'UNRWA sul piano del rispetto, da parte di Israele, dell'obbligo di assicurare la soddisfazione dei bisogni essenziali della popolazione di Gaza (§5).

2. Gli obblighi in materia di assistenza umanitaria e la posizione dell'UNRWA

Come noto, distinte disposizioni delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei due Protocolli addizionali del 1977, a seconda che il conflitto abbia natura internazionale, e più in particolare si versi in situazioni di occupazione armata, oppure abbia natura interna, concorrono a sancire, da un lato, l'obbligo fondamentale di ciascuna parte di un conflitto armato di provvedere alla soddisfazione dei bisogni essenziali della popolazione sotto il proprio controllo; dall'altro, qualora una o entrambe le parti del conflitto non siano nella posizione di adempiere a tale obbligo primario, l'obbligo di consentire lo svolgimento da parte di organizzazioni umanitarie indipendenti e imparziali di operazioni di soccorso volte a fornire beni essenziali alla sopravvivenza della popolazione. Ad esse si affiancano principi e norme di diritto consuetudinario, così come più in generale le norme in materia di tutela dei diritti umani, che rendono in larga misura analogo, in tale ambito, il regime applicabile alle parti di entrambe le tipologie di conflitto, e ciò a prescindere dal fatto che si versi o meno in una situazione di occupazione militare (J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I, 2005, Rules 55-56; D. AKANDE, E.-C. GILLARD, *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*, Rapporto commissionato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli Affari Umanitari, 2016, p. 9 e 12; K. DÖRMANN, T. FERRARO, *Humanitarian Assistance*, in D. FLECK (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 4° ed., Oxford, 2021, p. 351 ss.). I richiamati obblighi di fornire direttamente aiuti e/o di consentirne la fornitura da parte di organizzazioni umanitarie terze e imparziali, pur conservando il potere di regolamentare tale accesso alla luce del principio di necessità militare, si collocano sullo sfondo del più generale divieto di affamare e di infliggere punizioni collettive alla popolazione civile. Inoltre, tanto le parti del conflitto quanto gli Stati terzi sono tenuti, sotto il loro controllo, a permettere e non ostacolare il passaggio rapido e la distribuzione degli aiuti, ed anzi a facilitare, adottando tutte le misure necessarie, il lavoro del personale umanitario, garantendo il rispetto e la protezione di operatori, mezzi e forniture, anche tramite la sospensione degli attacchi.

Con riferimento alla posizione dell'UNRWA, nella misura e per il tempo in cui essa svolge operazioni di soccorso di natura esclusivamente umanitaria e imparziale, condotte senza discriminazioni tra le parti del conflitto, essa è certamente ammessa ai diritti e alla protezione riconosciuti dalle norme sopra richiamate (D. AKANDE, E.-C. GILLARD, *Oxford Guidance*, cit., p. 14; Y. DINSTEIN, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2° ed., Cambridge, 2019, p. 207). Al rispetto dei principi di neutralità, imparzialità e indipendenza, del resto, l'Agenzia è tenuta in virtù delle risoluzioni dell'Assemblea Generale 46/182, del 19 dicembre 1991, e 58/114, del 17 dicembre 2003. Tale protezione si aggiunge a quella di cui l'Agenzia, le sue installazioni e il suo personale beneficiano in virtù degli accordi sui privilegi e immunità di cui si dirà più oltre (§4), e più in generale delle norme che proibiscono di dirigere attacchi contro obiettivi civili (L. BARTHOLOMEUSZ, *Inviolability of Premises (Article II Section 3 General Convention)*, in A. REINISCH (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, 2016, pp. 131-132). Rispetto a tali norme, la Convenzione del 1994 sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, e in particolare il Protocollo addizionale del 2005, offrono una protezione specifica e ulteriore. Tali strumenti non sono stati tuttavia ratificati da Israele.

Con riferimento poi al sistema di assistenza umanitaria che fa capo alle Nazioni Unite, la posizione consolidata dell'Organizzazione è che la fornitura di soccorso è condizionata al consenso dello Stato/autorità territoriale, oppure a una risoluzione autorizzativa del Consiglio di sicurezza. Ciò, sebbene da più parti sia stato sostenuto, facendo leva sul linguaggio comprensivo dell'Articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, o sullo stato di necessità quale causa di esclusione del fatto illecito, che sia possibile offrire e fornire assistenza umanitaria anche in assenza del consenso dello Stato territoriale (v. R. BARBER, *Does International Law Permit the Provision of Humanitarian Assistance without Host State Consent? Territorial Integrity, Necessity and the Determinative Function of the General Assembly*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 23, 2020, p. 85 ss.).

Con riferimento allo specifico regime applicabile al territorio di Gaza, come pure è noto, la questione della sua qualificazione come area soggetta a occupazione militare da parte di Israele, in particolare a seguito del c.d. “Disengagement Plan” del 2005 – ossia il ritiro o ridispiegamento delle truppe e la rimozione degli insediamenti israeliani da Gaza e in alcune aree della Cisgiordania – è stata oggetto di un ampio e prolungato dibattito in dottrina. Una parte minoritaria, nonché le massime autorità statali israeliane, tra cui la Corte Suprema (v. *Jaber Al-Bassiouni Ahmed v. Prime Minister*, HCJ 9132/07, 27 gennaio 2008, par. 12-14), sostengono che l'area non sia più sotto occupazione, benché Israele, quale parte di un conflitto armato internazionale contro Hamas, continui a essere soggetto nei confronti della popolazione civile di Gaza all'obbligo di consentire l'accesso degli aiuti umanitari a Gaza. La Corte Suprema israeliana ha avuto modo di confermare tale posizione in una recente decisione riguardante il consenso all'accesso degli aiuti e l'agevolazione della loro fornitura durante il conflitto con Hamas (*Gisha and others v. The Government of Israel and others* (HCJ 2280/24, 27 marzo 2025, di cui v. la sintesi di O. POMSON, *Israel-Hamas 2025 Symposium – Reoccupied? The Israel Supreme Court's Judgment in Gisha v Government of Israel*, in *Articles of War*, 11 aprile 2025, <https://lieber.westpoint.edu/>).

Per contro, la dottrina maggioritaria, in accordo con la posizione unanime delle istituzioni delle Nazioni Unite, ritiene che tale territorio continui a trovarsi sotto occupazione israeliana e pertanto il relativo regime continui ad applicarsi nella sua interezza (v. M. LONGOBARDO, *The Legality of Closure on Land and Safe Passage Between the Gaza Strip and the West Bank*, in *Asian Journal of International Law*, vol. 11, 2021, pp. 53-57).

In merito, la Corte internazionale di giustizia, che già aveva raggiunto tale conclusione con riferimento alla Cisgiordania e a Gerusalemme Est (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, p. 136, par. 78), l'ha di recente estesa anche a Gaza, intesa come «*integral part of the territory that was occupied by Israel in 1967*» (*Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem*, Advisory Opinion, 19 luglio 2024, par. 88). In tale area, nonostante il ritiro effettuato nel 2005, Israele continua a esercitare «*certain key elements of authority*», incluso il controllo dei confini terrestri, marittimi e aerei – tramite il quale del resto sono stati imposti dal 2007 la chiusura dei confini, il blocco navale e ripetute e progressive restrizioni all'ingresso di beni e servizi, nonché alla libertà di movimento della popolazione all'interno del TPO. Nel giungere a tale conclusione, la Corte osserva che quando uno Stato ha stabilito il proprio controllo effettivo su un territorio, esso può essere in grado di mantenerlo malgrado l'assenza di forze militari sul terreno, di modo che esso «*may still bear obligations under the law of occupation to the extent that it remains capable of exercising, and continues to exercise, elements of its authority in place of the local governments*» (par. 92). In tal senso, Israele resta vincolato al rispetto di tale regime in modo «*commensurate with the degree of its effective control over the Gaza Strip*» (par. 94). Per la Corte, «*[t]his is even more so since 7 October 2023*» (par. 93).

In questo senso, il controllo esercitato sul territorio «*is relevant as a factual element to be taken into account in relation to the Israeli capacity of exercising responsibilities under the law of occupation*» in relazione agli obblighi sopra richiamati (M. Longobardo, *The Legality*, cit., p. 55). Il criterio enunciato dalla Corte va quindi inteso e applicato alla luce della situazione sul terreno che, come detto, è progressivamente peggiorata dal 9 ottobre 2023 in poi.

Malgrado poi la Corte Suprema israeliana abbia di recente raggiunto conclusioni opposte rispetto allo *status* di Gaza, la decisione nel citato caso *Gisha* finisce in ultima analisi per adottare un criterio simile a quello sopra enunciato. Per la Corte, gli obblighi di Israele verso Gaza derivano, oltre che da quello *status*, dal grado di controllo esercitato, in particolare nelle zone di confine. Ciò, tuttavia, conduce la Corte a esiti diametralmente opposti a quelli della Corte internazionale di giustizia.

3. La crisi umanitaria a Gaza tra paralisi del Consiglio di sicurezza e attivismo di Assemblea generale e Corte internazionale di giustizia

In effetti, come si è visto, tra i fattori che, nel citato parere del luglio 2024, hanno indotto la Corte a concludere che, verso Gaza, Israele continua a essere tenuto al rispetto degli obblighi che incombono sullo Stato occupante, vi è il controllo che esso esercita rispetto all'ingresso di persone e beni. Il parere, nell'esaminare le politiche e prassi di Israele nei territori occupati alla luce di tali obblighi e del diritto di autodeterminazione del popolo palestinese, non elabora ulteriormente sullo specifico punto del blocco alle forniture alimentari e di altro genere – benché simili blocchi o restrizioni siano stati ripetutamente imposti nei confronti di Gaza, almeno a partire dal 2007. Questo, certamente, anche in ragione del fatto che la giurisdizione della Corte non si estendeva agli eventi successivi al 7 ottobre 2023. Nondimeno, in connessione con l'obbligo fondamentale di amministrare il territorio occupato a beneficio della popolazione locale (*Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel*, cit. par. 105-107) e con lo sfruttamento delle risorse naturali del TPO, da un lato la Corte osserva che, ai sensi dell'Art. 55 della IV Convenzione di Ginevra, tale Stato ha l'obbligo di assicurare in modo continuativo che la popolazione abbia accesso a un adeguata fornitura di prodotti alimentari e acqua (par. 124, ma v. anche par. 143). Dall'altro, in relazione alla conformità delle politiche e prassi di Israele nel TPO al diritto di autodeterminazione del popolo palestinese, la Corte conclude che «*[t]he dependence of the West Bank, East Jerusalem, and especially of the Gaza Strip, on Israel for the provision of basic goods and services impairs the enjoyment of fundamental human rights, in particular the right to self-determination*» (par. 241; a conferma di tale conclusione, v. *Report of the Commissioner-General of UNRWA*, UN Doc. A/78/13, par. 13-14).

Ora, come documentato da numerosi organismi internazionali, tale dipendenza è divenuta progressivamente più intensa a partire dal 9 ottobre 2023, con l'avvio del conflitto e l'imposizione del primo blocco generalizzato ai rifornimenti alimentari, energetici e sanitari, e fino al 18 maggio 2025, con l'avvio dell'operazione volta ad attuare il piano di ripristino della piena occupazione militare di Gaza, annunciato il 5 maggio scorso, e che ha consentito all'esercito israeliano di esercitare un controllo diretto su ampie aree del territorio di Gaza (cfr. la mappa preparata dall'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* e pubblicata nel più recente *Integrated Food Security Phase Classification (IPC) Report*, del 22 agosto 2025, che ha accertato per la prima volta l'esistenza di una carestia a Gaza, <https://www.who.int/news/>). In tale contesto, il blocco all'accesso degli aiuti, reiterato più volte e per periodi prolungati nel corso del conflitto (v. da ultimo quello imposto con decisione del 2 marzo 2025, comunicata tramite *Prime Minister's Office Announcement*, <https://www.gov.il/>), è stato oggetto

di appelli da parte dei principali organi politici dell'ONU, nonché di specifiche misure cautelari emanate dalla Corte nel caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*.

Con riferimento ai primi, il Consiglio di sicurezza, quando non fermato dal veto incrociato di Stati Uniti, Cina e Russia (utilizzato complessivamente 8 volte dall'inizio del conflitto), si è inizialmente limitato a richiamare le parti all'obbligo di proteggere la popolazione civile e ad acconsentire a pause umanitarie e all'apertura di corridoi per l'accesso di beni e servizi essenziali, nonché del personale delle agenzie umanitarie dell'ONU e altre organizzazioni (Ris. 2712 (2023), del 15 novembre 2023, par. 1-2, 4-5), disponendo altresì l'istituzione di un *Senior Humanitarian and Reconstruction Coordinator for Gaza* (Ris. 2720 (2023), del 22 dicembre 2023). Quindi, a fronte del deteriorarsi della situazione, aveva finalmente rivolto alle parti la richiesta di acconsentire a un cessate il fuoco temporaneo, funzionale all'accesso degli aiuti umanitari (Ris. 2728 (2024), del 25 marzo 2024), prima di adottare la proposta di Accordo di cessate il fuoco promossa dagli Stati Uniti nel maggio 2024 (Ris. 2735 (2024), del 10 giugno 2024). Tale proposta ribadiva la necessità della distribuzione di aiuti su larga scala, come una delle condizioni della prima fase dell'Accordo poi effettivamente concluso solo nel gennaio 2025, e solo parzialmente attuato, prima di essere infranto nel successivo mese di marzo.

Come si vede, pur esigendo il rispetto degli obblighi delle parti del conflitto di consentire e facilitare l'accesso e la distribuzione degli aiuti umanitari, il Consiglio non si è spinto a adottare misure vincolanti come quelle contenute nella risoluzione 2165 (2014), del 14 luglio 2014 (par. 2) relativa alla situazione umanitaria in Siria, in cui aveva autorizzato le agenzie umanitarie dell'ONU e i loro partner «to use routes across conflict lines and the border crossings [...] in addition to those already in use», con una semplice notifica alle autorità siriane. Tale misura, che il Consiglio aveva mancato di estendere nel luglio 2023 in occasione dell'aggravamento della situazione umanitaria in Siria a causa del terremoto del febbraio dello stesso anno (v. S/2023/506, dell'11 luglio 2023, e S/PV.9371), resta pertanto un'eccezione nella prassi consigliare.

Dal giugno 2024, malgrado il ritardo nell'effettiva conclusione dell'Accordo, la sua breve durata e il conseguente aggravarsi delle condizioni della popolazione di Gaza – ormai preda della carestia ufficialmente accertata dal citato *IPC Report* del 22 agosto 2025 –, il Consiglio non è più stato in grado di pronunciarsi sulla situazione a causa del veto statunitense, esercitato in tre occasioni rispetto a proposte di risoluzione che, prendendo atto degli accennati sviluppi (v. S/2025/583, del 18 settembre 2025), domandavano l'immediato, incondizionato e permanente cessate il fuoco e la rimozione di tutte le restrizioni all'ingresso degli aiuti umanitari.

Nella paralisi del Consiglio, l'Assemblea Generale ha, da un lato, rivolto reiteratamente queste stesse richieste alle parti sin dall'ottobre 2023 (Ris. ES-10/21, del 30 ottobre 2023). Dall'altro, ha disposto l'organizzazione della *High-level International Conference for the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution*, tenutasi a New York alla fine di luglio 2025, adottandone poi la Dichiarazione finale (UN Doc. A/80/L.1/Rev.1) lo scorso 12 settembre. Oltre a ribadire l'obbligo di consentire l'accesso degli aiuti umanitari senza restrizioni, tanto la Dichiarazione, quanto tutte le risoluzioni dell'Assemblea, richiamano gli Stati membri, e le parti del conflitto in particolare, a cooperare con l'UNRWA e a consentire lo svolgimento senza ostacoli delle sue operazioni di assistenza umanitaria. In particolare, la risoluzione ES-10/25, del 16 dicembre 2024, adottata a seguito delle leggi israeliane dell'ottobre dello stesso anno, richiamava da un lato gli obblighi in materia di privilegi, immunità e facilitazioni sanciti dagli accordi applicabili all'Agenzia e quelli

di diritto umanitario che impongono la protezione del suo personale, e dall'altro insisteva sull'impossibilità di sostituirla nella fornitura di assistenza umanitaria.

Sotto tale profilo, si registra uno stridente contrasto tra l'azione dell'Assemblea e quella del Consiglio. In effetti, nelle proprie risoluzioni più recenti – al contrario di quelle anteriori al recente conflitto (v. ad esempio la Ris. 1860 (2009), dell'8 gennaio 2009, par. 2-4) – il Consiglio non accenna neppure alle restrizioni imposte da Israele all'UNRWA. La proposta di risoluzione del 20 novembre 2024 (UN Doc. S/2024/835, par. 6, bloccata dal veto USA) si limitava a evidenziarne il ruolo centrale nell'assistenza umanitaria a Gaza e riconosceva il suo impegno ad attuare le raccomandazioni del *Colonna Report* (§4).

Se, in ultima analisi, le citate risoluzioni dei principali organi politici dell'ONU, non vincolanti, non fanno altro che reiterare gli obblighi di diritto internazionale umanitario sopra accennati, la Corte internazionale di giustizia ha invece avuto modo, nelle già citate ordinanze sulle misure cautelari nel caso *Sudafrica c. Israele*, di pronunciarsi su alcune loro modalità specifiche di attuazione. Tali obblighi, nel procedimento in parola, vengono in rilievo in connessione con quello di non infliggere ai Palestinesi di Gaza, quale parte rilevante di un gruppo protetto ai sensi della Convenzione sul Genocidio del 1948, condizioni di vita intese a provocarne la sua distruzione fisica. La Corte, che aveva inizialmente registrato l'esistenza di una situazione umanitaria catastrofica, definendo “adverse” le condizioni di vita della popolazione di Gaza (ordinanza del 26 gennaio 2024, par. 72, 80 e 86(4)), aveva in seguito preso atto dell'ulteriore peggioramento di tali condizioni «*in particular in view of the prolonged and widespread deprivation of food and other basic necessities to which the Palestinians in the Gaza Strip have been subjected*» (ordinanza del 28 marzo 2024, par. 18). Alla luce dei numerosi e concordanti rapporti delle istituzioni internazionali, aveva quindi notato «the unprecedented levels of food insecurity» (par. 31), tanto più che gli effetti della carestia paventata dalle istituzioni ONU stavano già cominciando a manifestarsi (par. 21). Infine, seppur senza risolversi a ordinare l'interruzione delle ostilità (rimedio unanimemente invocato dalle istituzioni internazionali), aveva dapprima ordinato la riapertura dei valichi di accesso a Gaza, l'apertura di nuovi e l'incremento delle relative capacità al fine di garantire, in piena cooperazione con le Nazioni Unite, «*the unhindered provision at scale by all concerned of urgently needed basic services and humanitarian assistance, including food, water, electricity, fuel, shelter, clothing, hygiene and sanitation requirements, as well as medical supplies and medical care to Palestinians throughout Gaza*» (par. 45 e 51(2)(a)). Quindi, alla luce dell'ulteriore peggioramento della situazione causata dalla rinnovata offensiva a Rafah del 7 maggio, la Corte aveva infine ordinato l'interruzione delle ostilità, seppur solo a Rafah, e ribadito l'obbligo di tenere aperto di quel valico al fine di consentire l'accesso degli aiuti e degli organismi d'inchiesta delle Nazioni Unite competenti a indagare sulle accuse di genocidio (ordinanza del 18 maggio 2024, par. 50).

Le ordinanze, emanate anteriormente all'adozione delle leggi israeliane contro UNRWA, non contengono altro riferimento alla questione che l'ordine a cooperare pienamente con le Nazioni Unite. La posizione dell'Agenzia è invece oggetto di una distinta richiesta di parere alla Corte sottoposta dall'Assemblea Generale con risoluzione 79/232 del 19 dicembre 2024, ossia tra l'adozione e l'entrata in vigore delle citate leggi dell'ottobre 2024.

4. La “messa al bando” dell'UNRWA alla luce delle norme sui privilegi e le immunità dell'ONU

Al riaccendersi del conflitto, l'UNRWA era presente a Gaza con migliaia di dipendenti, sia locali che “internazionali”. Pur dovendo interrompere, in quell'area, la prestazione degli svariati servizi sanitari, educativi e sociali di cui l'Agenzia è responsabile per mandato

assegnatole dall'Assemblea Generale, ha continuato a fornire assistenza umanitaria d'emergenza alla popolazione di Gaza, divenendo l'attore centrale della risposta umanitaria.

Come accennato (§1), il 28 ottobre 2024 il Parlamento israeliano ha adottato due leggi volte, da un lato, a privare l'UNRWA della protezione a essa offerta dalle pertinenti norme in materia di privilegi, immunità e facilitazioni, e, dall'altro, a far cessare completamente le operazioni dell'UNRWA tanto nel TPO quanto nel territorio dello Stato di Israele, in cui come noto è fatta ricadere anche Gerusalemme Est, imponendo una serie di restrizioni che rendono *de jure* e *de facto* impossibile la loro prosecuzione (*Law for the Cessation of UNRWA Activities*, 2024, e *Law for the Cessation of UNRWA Activities in the Territory of the State of Israel*, 2024, i cui testi sono riportati in *Letter dated 28 October 2024 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly*, UN Doc., A/79/558). La loro adozione e, nel gennaio 2025, successiva entrata in vigore, è avvenuta malgrado le proteste del Segretario Generale dell'ONU e nonostante, da un lato, le menzionate indagini svolte dall'OIOS in relazione alle accuse sopra riferite (§1) avessero ampiamente rassicurato sull'entità del presunto coinvolgimento negli attacchi (ritenuto meramente "possibile", qualora le accuse fossero state confermate e adeguatamente corroborate, per soli 9 dipendenti, i quali comunque erano già stati licenziati dall'Agenzia), e dall'altro il c.d. *Colonna Report* dell'aprile 2024 avesse ridimensionato le più generali preoccupazioni in merito alla neutralità del suo operato (v. *Colonna Report*, cit., p. 5). Ciò anche considerando che l'Agenzia si è immediatamente impegnata ad attuare le raccomandazioni contenute nel Rapporto (v. *One Year On: Implementing the Colonna Report at UNRWA Annual Report (June 2024- June 2025)*, 5 agosto 2025, <https://www.un.org/unispal/>).

Le due leggi dispongono una serie di misure contrarie alle norme in materia di privilegi, immunità e facilitazioni applicabili all'UNRWA quale organo sussidiario dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, vale a dire l'Art. 105 della Carta ONU, la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946, e lo Scambio di lettere costituenti un accordo provvisorio tra l'UNRWA e Israele relativo all'assistenza ai rifugiati palestinesi (c.d. Accordo Comay-Michelmores, in vigore dal 14 giugno 1967). Tale accordo, oltre a operare un rinvio alla Convenzione del 1946, contiene una serie di previsioni specifiche, che in parte ripetono quella della Convenzione del 1946, concernenti ad esempio la protezione del personale, delle installazioni e proprietà dell'Agenzia, la libertà di movimento, ingresso e uscita da Israele e dal TPO, seppur con l'accordo delle autorità militari, e ancora la concessione dei relativi visti e documenti, nonché facilitazioni in materia di comunicazioni e privilegi di natura fiscale e doganale. Tutte queste previsioni sono soggette, tuttavia, al potere delle autorità israeliane di imporre restrizioni rese necessarie da considerazioni di sicurezza militare, profilo che l'Agenzia ha accettato con l'intesa della sua pronta rimozione appena le condizioni lo avessero consentito.

La prima delle citate leggi, in particolare, effettua da un lato la denuncia dell'Accordo del 1967, disponendo la sua perdita di efficacia dal 7 ottobre 2024 e la notifica della relativa denuncia da parte del Ministro degli Esteri al momento dell'adozione della legge (Art. 1), avvenuta come detto il 28 ottobre. Dall'altro, stabilisce che nessuna autorità israeliana o organismo incaricato di funzioni pubbliche potrà intrattenere contatti di alcun tipo con l'Agenzia o con i suoi rappresentanti (Art. 2, c.d. "no-contact provision") e che la legge non avrà l'effetto di far cessare o di impedire l'avvio di procedimenti penali nei confronti di funzionari dell'UNRWA per fatti relativi al 7 ottobre o agli eventi successivi (art. 3). La seconda legge, per contro, contiene un generale divieto imposto all'Agenzia di «*operate any representation, provide any services, or carry out any activities, directly or indirectly, within the sovereign territory of the State of Israel*» (art. 2).

Con riferimento alla prima delle previsioni richiamate, la denuncia dell'Accordo che essa effettua non sembra idonea a produrre gli effetti desiderati. L'Accordo, che invero contempla la possibilità di denuncia, senza però disciplinarne le modalità, resta almeno soggetto ai principi di natura procedurale che ispirano l'Art. 65 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, ossia l'obbligo di negoziare in buona fede qualora siano avanzate obiezioni alla denuncia effettuata da una parte dell'accordo, come è certamente avvenuto in questo caso. Tali si possono considerare infatti le lettere inviate dal Segretario Generale dell'ONU al Primo Ministro Israeliano (menzionate in quella, citata sopra, inviata all'Assemblea Generale il 28 ottobre 2024), e la successiva risoluzione dell'Assemblea Generale ES-10/25, con cui si contestava la violazione dei privilegi e immunità dell'Agenzia, adottata tre giorni prima della risoluzione 79/232, del 19 dicembre 2024, con cui l'Assemblea ha richiesto alla Corte internazionale di giustizia un parere sugli obblighi di Israele «*as an occupying Power and as a member of the United Nations, in relation to the presence and activities of the United Nations, including its agencies and bodies, other international organizations and third States, in and in relation to the Occupied Palestinian Territory*». Benché il parere abbia primariamente ad oggetto l'obbligo di Israele di consentire l'accesso degli aiuti umanitari a Gaza, la richiesta si estende alle violazioni dei privilegi e delle immunità dell'Agenzia commesse sia attraverso l'adozione di tali leggi, sia attraverso misure adottate prima e dopo la loro adozione. Di tali profili, del resto, si è discusso in modo esteso tanto nelle memorie scritte quanto nel corso delle udienze. Benché poi non sembri essere stata effettuata su una di tali basi, la richiesta di un parere alla Corte è contemplata tanto dall'Art. 66(2)(c) della Convenzione di Vienna del 1985 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali trattati, non in vigore, e non ratificata da Israele, sia dalla Sez. 30 della Convenzione del 1946, che contempla la possibilità di richiedere alla Corte un parere che sarà considerato come vincolante dalle parti della controversia.

In ultima analisi, data l'assenza di qualsiasi negoziato tra il Governo israeliano e l'Agenzia o il Segretario Generale, è da ritenersi che l'efficacia della denuncia sia al momento sospesa stante l'esistenza, in proposito, di una controversia tra l'ONU e Israele.

D'altro canto, se anche l'Accordo del 1967 si fosse estinto per effetto della citata legge, Israele continuerebbe a essere vincolato al rispetto della Convenzione del 1946 e dell'Art. 105 della Carta ONU, nonché, più in generale all'obbligo di cooperazione in buona fede che su tale Stato incombe in qualità di membro delle Nazioni Unite, nonché a quelli di Stato occupante, nei confronti di organizzazioni umanitarie operanti, come l'UNRWA, nel TPO. In tale prospettiva, le diverse disposizioni sopra richiamate costituiscono tutte, direttamente o indirettamente, violazioni degli obblighi appena richiamati, e ciò con riferimento alle attività che l'Agenzia svolge non solo a Gaza, ma in tutto il TPO.

In primo luogo, consentendo l'avvio e la prosecuzione dei procedimenti penali contro membri del personale dell'Agenzia, l'Art. 3 della prima legge è in contrasto con l'immunità dalla giurisdizione e l'inviolabilità personale a essi spettante. In secondo luogo, il riflesso pratico della disposizione che proibisce ogni contatto tra l'Agenzia e le autorità israeliane è di impedire alla prima di operare nei territori di Gaza, Cisgiordania e Gerusalemme Est. Per quanto riguarda quest'ultima, la restrizione delle attività dell'UNRWA è direttamente determinata dalla disposizione della seconda legge, che vieta all'Agenzia di svolgere le proprie attività all'interno del territorio israeliano. In attuazione di tale previsione, Israele ha disposto la scadenza anticipata di tutti i visti del personale internazionale dell'UNRWA al 29 gennaio 2025, in contrasto con gli Artt. V, Sez. 18(d) e VII, Sez. 24-25, della Convenzione del 1946, che garantiscono esenzioni dalle norme in materia di immigrazione e visti e impongono agli Stati parte di garantire ai funzionari dell'Organizzazione libertà di movimento e il rilascio rapido e senza restrizioni dei documenti necessari allo svolgimento delle loro funzioni (M.

SCHOISWOHL, *Laissez-Passer (Article VII Sections 24–28 General Convention)*, in A. REINISCH (ed.), op. cit., p. 492). Alla data indicata per la scadenza, ha poi imposto l'evacuazione dell'ufficio di Gerusalemme Est, in violazione dell'inviolabilità della sede e degli archivi dell'Agenzia (*Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Conference Room Paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, 16 settembre 2025, UN Doc. A/HRC/60/CRP.3, par. 126). Il personale nazionale e gli uffici rimasti aperti sono, per il resto, esposti al rischio di manifestazioni ostili, del resto già verificatesi nel corso del conflitto, in violazione dell'obbligo di protezione delle sedi dell'Agenzia. Ordini di chiusura hanno poi raggiunto scuole dell'UNRWA situate a Gerusalemme Est, dove si sono altresì registrati accessi non autorizzati da parte delle forze di sicurezza (*UNRWA condemns 'storming' of schools in East Jerusalem*, 8 maggio 2024, <https://news.un.org/>). Parallelamente, sono in corso operazioni per disconnettere dalle reti idriche ed elettriche tutte le strutture dell'UNRWA nel TPO.

Per quanto riguarda Gaza e la Cisgiordania, la compromissione delle attività dell'UNRWA si manifesta sotto diversi profili. In primo luogo, essa deriva dalla denuncia e pretesa cessazione dell'Accordo del 1967, che disciplinava i rapporti di cooperazione tra l'Agenzia e le autorità civili e militari israeliane. In secondo luogo, la c.d. “no-contact provision” ha come effetto immediato da un lato l'impossibilità di attuare i meccanismi di *deconfliction*, necessari a garantire la sicurezza del personale umanitario nelle aree in cui si svolgono le operazioni militari. Dall'altro, l'impossibilità di ottenere il rilascio di nuovi visti da parte del personale internazionale dell'UNRWA, che ha impedito la loro permanenza nel TPO. Il 27 marzo 2025, l'ultimo contingente di personale internazionale ha lasciato Gaza, in cui è invece rimasto il personale locale palestinese (circa 12.000 persone) a gestire in autonomia la fornitura di assistenza umanitaria, malgrado il blocco imposto tra il 2 marzo e il 18 maggio 2025, e i continui attacchi che hanno colpito, indiscriminatamente, anche le strutture e il personale dell'Agenzia, in violazione degli obblighi di protezione imposti dal diritto internazionale umanitario nonché dai privilegi e le immunità dell'ONU, in particolare la norma sull'inviolabilità dei locali dell'Agenzia.

5. *L'effetto preclusivo delle leggi israeliane sul rispetto dell'obbligo di assistenza umanitaria*

Come sopra accennato (§2) la Corte Suprema israeliana ha avuto modo di pronunciarsi, nel citato caso *Gisha*, sul rispetto da parte di Israele dei propri obblighi di consentire l'accesso degli aiuti umanitari a Gaza, concludendo che, con riferimento alla situazione esistente sino all'inizio di marzo 2025, il Governo avesse agito in conformità a tali obblighi, garantendo i bisogni essenziali della popolazione civile. Da tale conclusione restano espressamente esclusi gli sviluppi riguardanti sia la messa al bando dell'UNRWA sia il rinnovato blocco agli aiuti imposto il 2 marzo 2025, oggetto di separate petizioni. Con riferimento al primo profilo, una petizione volta a sospendere l'entrata in vigore delle leggi era stata in precedenza rigettata dalla Corte in una decisione del 29 gennaio 2025 (*Adalah et al. v. Knesset et al.*, HCJ 41922-01-25, <https://www.adalah.org/>), in cui la Corte aveva preso meramente nota, senza pronunciarsi finanche sulla loro fondatezza, delle assicurazioni offerte dai convenuti circa l'impatto di tali leggi, per quanto qui interessa, sulla fornitura di assistenza umanitaria a Gaza. Desta perplessità, in particolare, il richiamo effettuato dalla Corte a un passaggio della risposta presentata dai convenuti in cui si stima che l'entrata in vigore delle leggi avrà l'effetto di ridurre l'ingresso degli aiuti per un totale di cento camion al giorno, sostenendo in modo generico che l'ammancio sarebbe stato coperto da altre organizzazioni umanitarie. Come già

ricordato, a distanza di appena un mese, il Governo avrebbe ripristinato il blocco generalizzato degli aiuti. L'esame della petizione riguardante quest'ultima decisione, che pure era stata ritenuta costituire, nella decisione del 27 marzo nel caso *Gisha*, un mutamento significativo delle circostanze meritevole di una separata pronuncia, è stata oggetto di ripetuti rinvii fino all'annunciato ritiro della petizione stessa all'inizio di settembre 2025 (v. *Petitioners Against Gaza Aid Policy Withdraw Appeal in Protest of Israel's Top Court*, in *Haaretz*, 4 settembre 2025, <https://www.haaretz.com/>).

Dal 18 maggio, poi, Israele ha avviato il c.d. *aid-mechanism*, escludendo definitivamente le organizzazioni umanitarie dal sistema di distribuzione degli aiuti a Gaza, e affidando tale compito alla *Gaza Humanitarian Foundation*, un'associazione non-profit, e a una compagnia di sicurezza privata. La conformità di tale sistema ai fondamentali requisiti di imparzialità, neutralità e indipendenza, che caratterizzano l'azione umanitaria è stata contestata da più parti, come illustrato nel citato Rapporto adottato dalla *OPT/Israel Commission of Inquiry* lo scorso 16 settembre (*Legal analysis of the conduct of Israel*, cit., par. 125). Del resto, il meccanismo si è rivelato ampiamente inefficace, e anzi i siti di distribuzione sono stati teatro di ulteriori violenze commesse dall'esercito israeliano nei confronti della popolazione civile.

Nell'esaminare la condotta di Israele nel corso del conflitto alla luce della Convenzione sul Genocidio del 1948, il Rapporto opera alcune connessioni che si è cercato, nel presente contributo, di far emergere, e che si vogliono richiamare in queste osservazioni conclusive. Sul piano dell'elemento oggettivo del crimine in parola, il Rapporto esamina, come del resto ha fatto la Corte internazionale di giustizia nelle ordinanze sopra richiamate (§3), i ripetuti blocchi imposti da Israele alla fornitura di aiuti umanitari, elettricità, acqua e carburante quale possibile indice dell'infrazione alla popolazione di Gaza di condizioni di vita intese a provocarne la sua distruzione fisica. In tale contesto, opera una connessione tra l'istituzione del citato *aid-mechanism* e la destituzione della principale organizzazione umanitaria presente a Gaza (*ibidem*, par. 125-126). È però nell'ambito dell'esame dell'elemento soggettivo (ossia dell'intento specifico di distruggere in tutto o in parte il gruppo protetto) che tale connessione viene evidenziata con particolare forza. Inizialmente, Israele, invece di conformarsi all'obbligo di cooperare pienamente con le Nazioni Unite (imposto anche dall'ordinanza della Corte del 28 marzo 2024), «*responded by proscribing and excluding the principal UN agency providing aid and humanitarian assistance, UNRWA*» (par. 193). In seguito, ha istituito un sistema di distribuzione degli aiuti gravemente lacunoso: limitato al solo cibo, con appena quattro punti di distribuzione, tutti in zone sotto controllo militare e nessuno nel Nord di Gaza, rendendo inaccessibili gli aiuti a molti palestinesi. Secondo il Rapporto, ciò serviva unicamente a mantenere il controllo sulla distribuzione (par. 197). Queste misure, per la Commissione, sono connesse e, in ultima analisi, concorrerebbero a provare l'elemento della *mens rea*, dato che sono state adottate «*to block and obstruct trusted aid agencies and maintain complete Israeli dominance over the Palestinians' access to essential and life-saving aid and, ultimately, bring about the physical destruction of the Palestinians in Gaza through unliveable conditions of life in the Gaza Strip*» (par. 198).

Della questione continuerà a occuparsi la Corte internazionale di giustizia tanto nel caso *Sudafrica c. Israele* quanto nell'ambito della richiesta di parere relativo agli obblighi di Israele in relazione alla presenza e alle attività delle Nazioni Unite, altre organizzazioni internazionali e Stati terzi in e in relazione al TPO, di cui nel momento in cui si scrive ha annunciato la prossima emanazione. Al contempo, l'accettazione del Piano in 20 punti proposto dal Presidente degli Stati Uniti e accettato dalle parti del conflitto il 10 ottobre 2025, contempla un ruolo delle Nazioni Unite proprio, e solo, con riferimento alla fornitura di assistenza umanitaria. Si auspica, in tal senso, che ciò sia anche il preludio alla concessione di un immediato, pieno e incondizionato accesso delle organizzazioni umanitarie nel territorio di Gaza, al fine di porre rimedio alla gravissima situazione umanitaria creata in ormai due

anni di conflitto. Ciò passa anche dall'abrogazione delle leggi dell'ottobre 2024 e dalla conseguente piena riabilitazione dell'UNRWA, il cui ruolo nel sistema di assistenza umanitaria dell'intero TPO resta cruciale (v. *UNRWA Situation Report #192 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the occupied West Bank, including East Jerusalem*, 13 ottobre 2025, <https://www.unrwa.org/resources/reports/>).

ANDREA INSOLIA