



**I Rifugiati palestinesi del 1948
&
Il diritto individuale al ritorno
Analisi del Diritto Internazionale**

Publicato da:

BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights

© BADIL, 2007

Seconda Pubblicazione: Luglio 2007

Prima Pubblicazione: Gennaio 2001

Tutti i diritti sono riservati, BADIL incoraggia all'utilizzo delle informazioni contenute in questo studio ma richiede che ne venga sempre interamente citata la fonte.

Gail J. Boling

The 1948 Palestinian Refugees and the Individual Right of Return: An International Law

Analysis

88.p 24c.m

ISBN: 978-9950-339-03-3

1. Palestinian Refugees, 1948 2. Right of Return 3. International Law 4. United Nations

Resolutions

HV640.5B64 2007

Gail J. Boling: Coordinatore della Sezione Legale di BADIL, Resource Center (2000-2002). B.A., University of Chicago (1982); J.D., The Ohio State University College of Law (1994); member of the Illinois bar.

Qui proponiamo una versione più lunga, provvista di tutte le citazioni legali, dello studio di BADIL No.8: "I Rifugiati Palestinesi e il diritto al Ritorno: Analisi del diritto Internazionale", scritta dallo stesso autore e pubblicata da BADIL per la prima volta nel gennaio 2001.

Questo studio è gualmente disponibile in arabo e in inglese.

BADIL Resource Center

for Palestinian Residency and Refugee Rights

P.O.Box: 728, Bethlehem, Palestine

Tel: 970-2-277-7086

Fax: 970-2-274-7346

E-mail: info@badil.org

Website: www.badil.org

Indice

1. Introduzione

Nozioni di base sul Diritto Individuale al Ritorno

2. Il diritto al ritorno nel Diritto Consuetudinario del 1948

Risoluzione 194 dell' Assemblea Generale delle Nazioni Unite

3. Il diritto al ritorno nella Legge sulla Nazionalità

3.A. La discrezione di ogni stato nella regolamentazione della Nazionalità

Lo status giuridico è circoscritto dal diritto internazionale

3.B. La legge sulla successione degli stati. Due diversi fondamenti del diritto al ritorno

3B.1. La legittimità della sovranità nazionale dei palestinesi in quanto 'stato predecessore' nel caso di successione tra stati

3.C. La 'norma di riammissione' – un obbligo rispetto agli altri stati

3.D. Il divieto di snazionalizzazione di massa

3.D.1 L'intento di snazionalizzazione dei rifugiati palestinesi del 1948 attraverso la Legge sulla Nazionalità approvata da Israele nel 1952

4. Il diritto al ritorno nel diritto umanitario

4.A Il 'generale' diritto al ritorno nel diritto umanitario

4.B. Le espulsioni di massa forzate. Diritto al ritorno secondo il diritto umanitario

5. Il diritto al ritorno fa parte dei Diritti Umani

6. Pratica di stato (*Opinio Juris*) che prevede il diritto al ritorno dei rifugiati

7. Conclusione

Risoluzione 194: continuando a definire il diritto al ritorno

1. Introduzione

Nozioni di base sul Diritto Individuale al Ritorno



Secondo la legge internazionale tutti gli individui hanno il diritto di tornare ai propri paesi d'origine. Il diritto al ritorno garantisce a tutti gli individui il diritto fondamentale di tornare alle proprie case - comunemente chiamate 'case d'origine'- qualunque sia il momento in cui ne fossero stati allontanati in seguito a circostanze di cui non erano responsabili. Così come il diritto di voto, il diritto al ritorno fa parte dei diritti umani che tutti gli esseri umani posseggono. Ciò nonostante accade che nella pratica corrente i governi ne ostruiscano deliberatamente l'esercizio. In ogni caso, siccome la legge internazionale riconosce il diritto al ritorno, l'ostruzione di tale diritto da parte dei governi - così come l'impedimento del diritto di voto- viola il diritto internazionale ed è per questo illegale. Inoltre il diritto al ritorno esiste indipendentemente dalla scelta politica di ogni governo di concederne o meno il libero esercizio.

L'obbiettivo di questa ricerca è quello di dimostrare che secondo il diritto internazionale i rifugiati palestinesi del 1948 hanno il diritto di tornare alle loro case d'origine situate all'interno di Israele.¹ A questo scopo, questo studio analizza le quattro risorse indipendenti che nel diritto consuetudinario internazionale fanno capo al diritto individuale al ritorno. La pratica degli stati che implementa il diritto al ritorno è ugualmente presa in esame. Questa analisi rende chiare le fondamenta giuridiche del diritto di ritorno, anche nella pratica statale. Di conseguenza, risulta evidente il motivo per cui il diritto al ritorno deve essere applicato ai rifugiati palestinesi del 1948², i quali devono poter tornare alle loro case d'origine nel territorio israeliano, essendo tale ritorno il compimento del diritto internazionale.

Diventa inoltre chiaro il fatto che l'esecuzione del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi rappresenta una soluzione durevole al loro status di rifugiati³, in conformità con altre soluzioni durevoli delineate dalla comunità internazionale per altri gruppi di rifugiati sotto gli auspici delle Nazioni Unite, e in base ai principi del diritto internazionale.

¹ Molte utili analisi sono state scritte a proposito del diritto di ritorno individuale dei rifugiati palestinesi del 1948. Molte di esse sono particolarmente preziose per l'esame dei fondamenti giuridici del diritto al ritorno. Tra queste sono degne di nota, per esempio: John Quigley, "Displaced Palestinians and a Right of Return," *Harvard International Law Journal*, Vol. 39, No. 1 (Winter 1998) 171; John Quigley, "Mass Displacement and the Individual Right of Return" *British Yearbook of International Law*, Vol. 68 (1997) 65; W.T. Mallison and S. Mallison, "The Right to Return," 9 *Journal of Palestine Studies* 125 (1980); W.T. Mallison & S. Mallison, *AN INTERNATIONAL LAW ANALYSIS OF THE MAJOR UNITED NATIONS RESOLUTIONS CONCERNING THE PALESTINE QUESTION*, U.N. Doc. ST/SG/SER.F/4, U.N. Sales #E.79.I.19 (1979); W.T. Mallison & S. Mallison, *THE PALESTINE PROBLEM IN INTERNATIONAL LAW AND WORLD ORDER* 174-188 (1986); Kathleen Lawand, "The Right to Return of Palestinians in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, No.4 (October 1996) 532.

Per un'analisi del diritto al ritorno dei palestinesi nei territori Occupati della West Bank (inclusendo la parte Orientale di Gerusalemme) e di Gaza (si tratta di un argomento affine non coperto da questo studio) consultare John Quigley, "Family Reunion and the Right to Return to Occupied Territory," 6 *Georgetown Immigration Law Journal* 223 (1992).

² I rifugiati palestinesi del 1948 sono quei palestinesi che sfollarono dalle loro case conseguentemente al conflitto del 1948 e ai quali il governo israeliano ha sempre impedito di tornare alle loro case che adesso si trovano nel territorio delimitato dai confini stabiliti dall'armistizio del 1949, (oggi confini *de facto* dello stato di Israele). Il principale periodo di conflitto cui ci riferiamo in questo studio, parlando di guerra del 1948, è quello compreso tra il dicembre 1947 e la metà del 1949, quando si conclusero i quattro concordati dell'armistizio. Si deve tuttavia notare che Israele continuò a trasferire (espellere) palestinesi dai confini stabiliti dall'armistizio anche molto tempo dopo la conclusione dei concordati. I confini delineati dai concordati del 1949 oggi costituiscono i confini *de facto* dello stato di Israele. Quest'ultimo non ha infatti confini legali per due ragioni. La prima ragione è che non ha mai concluso trattati di pace con nessuno degli stati arabi confinanti, con eccezione della Giordania e dell'Egitto. La seconda è che Israele non ha mai approvato una costituzione. Per fare ciò Israele avrebbe infatti dovuto tracciare i propri confini, cosa che non risultava possibile date le mire espansionistiche sui rimanenti territori della Palestina storica.

Israele ha però nonostante tutto continuato a presidiare i confini definiti dall'armistizio del 1949 ed ha continuato ad impedire il ritorno dei rifugiati del 1948 all'interno del territorio delimitato da quelle linee di demarcazione che servono ad Israele come confini di fatto. I rifugiati palestinesi del 1948 dovrebbero attraversare confini internazionali per esercitare il proprio diritto al ritorno. Per altri dettagli sui concordati dell'armistizio del 1949 che condussero al tracciato delle linee di confine, consultare in generale: I concordati di Armistizio Generale (General Armistice Agreements), conclusi nel 1949 tra Israele ed Egitto (24 febbraio 1949 (UNTS, Vol. 42, p. 251)); Israele e Giordania (3 aprile 1949 (UNTS, Vol. 42, p. 303)); Israele e Libano (23 marzo 1949 (UNTS, Vol. 42, p. 287)); e Israele and Siria (20 luglio 1949 (UNTS, Vol. 42, p. 327)).

³ Il termine 'persone dislocate' (*displaced people* in inglese) ha acquisito particolare importanza nella letteratura pertinente alle persone il cui diritto di tornare alle case d'origine è stato volontariamente impedito dalle politiche di governo. 'Persone dislocate esternamente' sono tutte quelle persone che sono bloccate al di fuori del territorio dove si trovano le loro case d'origine - generalmente demarcato da confini internazionali (*de facto* o meno)- e che sono quindi

Diversi elementi derivano da questo assunto delimitando il diritto al ritorno nel Diritto Consuetudinario Internazionale. A seguire elenchiamo i punti che verranno trattati in questo studio.

Primo, l'obbligo degli stati di rispettare il diritto degli individui al ritorno è norma 'consuetudinaria'⁴ nel diritto internazionale. Le leggi consuetudinarie vincolano tutti gli stati che sono dunque obbligati per legge a mettere in pratica le regole da esse codificate.

Secondo, -ed è fine primario di questo studio dimostrare questo principio- storicamente parlando, il diritto al ritorno ha acquisito lo status di norma consuetudinaria nel diritto internazionale prima del 1948⁵. Per questo il diritto al ritorno ha

impossibilitate dal farvi ritorno. Di conseguenza, le persone esternamente dislocate, per esercitare il proprio diritto al ritorno, dovrebbero normalmente oltrepassare un confine internazionale.

'Persone internamente dislocate' sono invece tutte quelle che sono rimaste all'interno dei confini (si tratti di confini di fatto o meno) di una data entità statale ma che sono state ugualmente allontanate dalle loro case d'origine e impossibilitate a tornarvi per via di deliberate politiche di governo. Il dislocamento può avere luogo con mezzi 'pacifici' (quali la revoca dei diritti di cittadinanza o attraverso la snazionalizzazione di specifici segmenti della popolazione) così come attraverso la forza (attaccando militarmente la popolazione in modo da farla fuggire dalle proprie case). Indipendentemente dai mezzi utilizzati per ottenerla, tale dislocazione comporta una grave violazione di svariati diritti delle persone che ne sono colpite. Il diritto internazionale prevede pertanto che tutte le persone che hanno subito un dislocamento devono poter tornare alle proprie case d'origine. In quest'analisi, il termine 'rifugiati palestinesi del 1948' si riferisce a quel gruppo di palestinesi esternamente dislocati (in cui sono oggi comprese diverse generazioni di discendenti) che furono inizialmente strappati dalle proprie abitazioni durante il conflitto del 1948 e che poi rimasero chiusi fuori dai confini stabiliti dall'armistizio del 1949. Il termine 'rifugiato' sarà qui utilizzato con riferimento alle persone esternamente dislocate, poiché questo è il termine comunemente usato per definirle. I rifugiati del 1948 sono in ogni caso persone dislocate esternamente ed i due termini sono virtualmente sinonimi.

Per quel che riguarda la popolazione dei rifugiati del 1948 si stima che essa ammonti ad almeno 700.000 persone che furono inizialmente esternamente dislocate durante il conflitto del 1948 tuttavia altre stime più elevate calcolano che il numero ammonti a quasi un milione. A questo proposito, consultare, per esempio: "General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine, Covering the Period from 11 December 1949 to 23 October 1950," U.N. GAOR, 5th Sess., Supp. No. 18, U.N. Doc. A/1367/Rev. 1 (23 October 1950) (Appendice 4, intitolata "Report of the Technical Committee on Refugees" che fu presentata alla Commissione di Conciliazione riunitasi a Losanna il 7 settembre 1949, la quale stima che siano 711,000 i rifugiati provenienti dal territorio controllato da Israele' il comitato tecnico dichiarò che tale stima fosse: 'accurata tanto quanto le circostanze lo permettono' Consultare anche: Janet Abu-Lughod, "The Demographic Transformation of Palestine" in Ibrahim Abu-Lughod (ed.), THE TRANSFORMATION OF PALESTINE: ESSAYS ON THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE ARAB-ISRAELI CONFLICT, 139, 161 (1971) (stima che 780,000 palestinesi fossero stati dislocati rimanendo poi fuori da quelli che diventarono i confini dell'armistizio del 1949 non potendo più tornare); Ilan Pappé, "Were They Expelled?: The History, Historiography and Relevance of the Palestinian Refugee Problem," in Ghada Karmi and Eugene Cotran (eds.) THE PALESTINIAN EXODUS 1948-1998, at 52 (1999) (notare che alcuni demografi calcolano che i palestinesi dislocati ammontassero a un milione di persone). Il numero di rifugiati palestinesi del 1948 è cresciuto durante queste cinque decadi, e calcolando anche le progenie si stima che ammonti circa a 5 milioni di persone.

Tale stima include circa 3.8 milioni di rifugiati registrati (secondo il bisogno) all'Agenzia per il soccorso e l'impiego delle Nazioni Unite. (UNRWA). Questi risiedono nelle cinque aree seguenti: West Bank, Gaza Strip, Giordania, Libano e Siria. Per un calcolo dettagliato consultare per esempio: Table 7: The Distribution of Palestinians in 1998 (minimum estimate) in, Salman Abu Sitta, THE PALESTINIAN NAKBA 1948, THE REGISTER OF THE DEPOPULATED LOCALITIES IN PALESTINE (1998) at 16. L'ammontare della popolazione nell'anno 2000 è calcolata sulla base di un aumento annuale approssimativo del 3.5 %.

All'interno di Israele ci sono inoltre molti palestinesi dislocati internamente i quali furono ugualmente strappati alle loro case d'origine e alle loro terre durante il conflitto del 1948 rimanendo all'interno di quelle che diventarono poi le linee di confine decise dall'armistizio del 1949. Essi diventarono dunque cittadini d'Israele. Essi godono dello status di cittadini, ma sono stati ugualmente impediti dal ritornare alle proprie case d'origine, nonostante siano passate cinque decadi dal loro iniziale dislocamento. Il numero di palestinesi internamente dislocati nel 1948 fu inizialmente calcolato essere di 75.000 persone. In proposito, consultare: David Kretzmer, THE LEGAL STATUS OF THE ARABS IN ISRAEL 57 & n. 39 (1990). Durante queste cinque decadi trascorse dal loro iniziale trasferimento forzato i palestinesi internamente dislocati all'interno di Israele, con le loro progenie, sono cresciuti fino a 250.000 persone.

⁴ Vedi, per esempio, Christian Tomuschat, "State Responsibility and the Country of Origin," in Vera Gowlland-Debbas (ed.) THE PROBLEM OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW ISSUES 61 (1996) (il quale dichiara che 'il diritto di una persona di stare e vivere nel proprio paese' è da considerarsi 'una norma consuetudinaria del diritto internazionale').

⁵ Vedi per esempio "A Study of Statelessness," United Nations Department of Social Affairs, U.N.Doc. E/1112, U.N. Sales Pub. 1949.XIV.2 (August 1949) in cui si dichiara che: l'espulsione e la riconduzione (es. rimpatrio, o il permesso

senza sosta garantito ai rifugiati palestinesi del 1948 l'innegabile ed assoluto diritto di tornare alle loro case d'origine fin dall'inizio loro iniziale dislocamento e durante tutti gli eventi analoghi al conflitto del 1948.

Terzo, il diritto al ritorno di ogni individuo è sostenuto da quattro corpi separati del diritto internazionale: il diritto sulla nazionalità, applicato nella successione tra stati; il diritto umanitario; i diritti umani; e il diritto dei rifugiati (sottoinsieme dei diritti umani legato ugualmente al diritto umanitario). Il diritto al ritorno è presente in questi quattro organi del diritto e riguarda tutti i casi di dislocamento involontario, qualsiasi siano le circostanze di tale trasferimento. Per questo il diritto al ritorno proibisce qualsiasi tipo di politica governamentale deliberatamente designata ad ostacolare il ritorno volontario delle persone alle proprie case d'origine. Sono altrettanto vietate le iniziative 'pacifiche' atte ad impedire il ritorno dopo un' assenza temporanea, come ad esempio nel caso di persone partite per un pic nic durante il week end. Il diritto al ritorno garantisce loro che nessuna politica governamentale possa essere approvata in modo da impedir loro di tornare alle proprie case. Il diritto internazionale obbliga in maniera assoluta 'lo stato d'origine' dal quale le persone involontariamente dislocate provengono a ricevere gli individui che desiderano tornare alle loro case.

In ogni caso, siccome il diritto internazionale vieta fortemente le 'espulsioni forzate' dei governi, un quarto principio fondamentale del diritto al ritorno deve essere preso in esame in proposito: nel caso in cui i fatti dimostrino che i governi abbiano attuato espulsioni intenzionali e forzate, l'obbligo di eseguire il diritto al ritorno risulta ulteriormente urgente e necessario. In altre parole, nei casi in cui concreti elementi dimostrino che un governo ha intenzionalmente espulso con la forza alcuni individui, ciò rafforzerà ulteriormente l'obbligo dello stato d'origine (che in questo caso è lo stato che opera le espulsioni) ad applicare il diritto al ritorno. Il diritto internazioanle vieta le espulsioni forzate anche nel caso in cui esse vengano praticate contro singoli individui. Tale divieto risulta dunque rafforzato nel caso in cui si tratti di espulsioni di massa che riguardano un ingente numero di persone. Allo stesso modo, siccome ogni discriminazione basata su criteri razziali, etnici, religiosi o politici è ugualmente vietata dal diritto consuetudinario internazionale⁶, il divieto delle espulsioni forzate (di massa o meno) sarà ulteriormente ribadito qualora tali espulsioni siano praticate in maniera discriminatoria. Questo vale ad esempio nel caso in cui particolari etnie e gruppi della popolazione vengono presi di mira e discriminati sulla base della loro razza, etnia, religione o credo politico. Espulsioni forzate di massa condotte con fini discriminatori e basati su criteri razziali, etnici, religiosi o politici sono dunque ancor più fortemente proibite dal diritto internazioale in virtù del fatto che sono proibite a partire da tre differenti principi.

La violazione di uno qualunque di questi tre diversi principi provvede dunque a rafforzare ulteriormente l'obbligo dello stato che espelle ad implementare il diritto al ritorno delle persone che sono state espulse ingiustamente. Uno stato 'd'origine' (quale dovrebbe essere necessariamente lo stato che espelle) possiede già l'obbligo assoluto di permettere alle persone dislocate di tornare alle loro case d'origine (così come è stato argomentato nel precedente paragrafo). Lo stato che espelle –in virtù del fatto che le espulsioni forzate (di massa o individuali) sono già di per sé illegali- ha dunque ancora di più l'obbligo di rimpatriare (garantendo l'esercizio del diritto di ritorno) le persone espatriate ingiustamente. Il dovere dello stato che espelle di dare esecuzione al diritto al ritorno è dunque, da un punto di vista legale, ancor più che assoluto. Come è stato spiegato nel paragrafo precedente infatti l'obbligo di uno stato d'origine di garantire il diritto al ritorno è di per sé già assoluto qualunque siano le circostanze del dislocamento, visto che il diritto al ritorno è norma consuetudinaria del diritto internazionale. Qualora le espulsioni forzate abbiano avuto un ruolo nelle circostanze che hanno causato il dislocamento, ciò dà ancor maggior fondamento all'esecuzione del diritto al ritorno. Gli stati che espellono non possono dunque trasgredire l'obbligo di riammettere le persone espulse ingiustamente che è da considerarsi ancor più che assoluto.

Quinto, Israele è l'unico stato d'origine che possiede secondo la legge internazionale l'obbligo di riammettere i rifugiati palestinesi del 1948 garantendo il loro diritto, internazionalmente riconosciuto, di tornare alle proprie case d'origine. Infatti ciò ha senso per l'ovvio e semplice fatto che le loro case d'origine non si trovano in nessun altro stato stato. L'obbligo di Israele di rimpatriare i rifugiati del 1948 è dunque assoluto ed incondizionato. Nessun altro stato è infatti lo stato d'origine di questo particolare gruppo di rifugiati e nessun altro stato ha in nessun modo il dovere di rimpatriarli.

Sesto, le nazioni Unite, in quanto organismo di rappresentanza della comunità internazionale, hanno l'obbligo di assicurare che Israele metta esaurientemente in atto il ritorno dei rifugiati palestinesi del 1948. Le Nazioni Unite infatti

di esercitare il diritto al ritorno) sono universalmente riconosciute poiché norme per l'ordine e la sicurezza; la loro attuazione non presenta difficoltà quando riguarda i cittadini di qualsiasi nazione, poiché tale nazione è obbligata a ricevere i propri cittadini e le persone espatriate vengono semplicemente rimpatriate'. *Id.*, at 21.

⁶ *Vedi, per esempio*, il provvedimento anti discriminatorio dell'Articolo 2 (1) dell'Accordo Internazionale sui Diritti Civili e Politici, adottato il 16 dicembre 1966, ed entrato in vigore il 23 marzo 1976, G.A. Res. 2200A, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 *UN Treaty Series* 171; il provvedimento anti discriminazione dell'Articolo 2 (2) dell'Accordo Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, 993 U.N.T.S. No. 14531 (1976), p. 3; e il provvedimento anti discriminatorio della Convenzione sull'Eliminazione di Tutte le forme di Discriminazione Razziale, adottato il 21 dicembre 1965, entrato in vigore il 4 gennaio 1969, 660 *UN Treaty Series* 195.

ebbero un ruolo fondamentale nella catena di eventi che portò alla creazione del fenomeno dei rifugiati palestinesi⁷. Siccome l'obbligo di Israele di eseguire il diritto al ritorno è previsto da una norma consuetudinaria e vincolante del diritto internazionale, Israele non è legalmente autorizzato –secondo il diritto internazionale- a derogare (trasgredire) l'obbligo di assicurarne l'esecuzione. Allo stesso modo, siccome Israele sta violando ampiamente il vincolo di tale norma consuetudinaria del diritto internazionale, le Nazioni Unite hanno allo stesso tempo la responsabilità di agire in modo da assicurarsi che Israele corregga queste violazioni. Tale responsabilità assume valore non solo per la necessità di incrementare il rispetto del diritto internazionale in generale, ma anche dovuta la severità delle violazioni compiute da Israele riguardo al diritto dei rifugiati palestinesi del 1948. Violazioni del diritto internazionale di tale portata e gravità chiamano la comunità internazionale (in generale) così come i singoli stati (separatamente) ad agire sul piano internazionale per assicurarsi che tale violazione venga corretta⁸. In questo caso, le Nazioni Unite, - in particolare il Consiglio di Sicurezza, che è il più alto organo decisionale delle Nazioni Unite, e maggiormente gli Stati Uniti, in quanto membro più potente del Consiglio di Sicurezza- hanno una grandissima responsabilità nel giudicare Israele colpevole per le sue ampie violazioni del Diritto Internazionale assicurandosi di porre fine a tali violazioni attraverso l'esecuzione del diritto al ritorno dei rifugiati.

Settimo, Le Nazioni Unite hanno già avanzato chiare richieste ad Israele perché porti a termine il diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi del 1948, esso è infatti riconosciuto sul piano internazionale. Tale richiesta venne infatti avanzata già nel dicembre del 1948 nella risoluzione 194 dell'Assemblea Generale (III)⁹ (Da qui in poi Risoluzione 194), la quale dichiara categoricamente che Israele ha l'obbligo di permettere ai rifugiati palestinesi del 1948¹⁰ l'esercizio del proprio diritto al ritorno, secondo i dettami della legge internazionale. La risoluzione 194 è estremamente importante perché testimonia il fatto che già nel dicembre 1948 esisteva la norma consuetudinaria che garantiva ai rifugiati palestinesi l'esercizio del diritto al ritorno –e questo nel momento in cui gli eventi stavano ancora sviluppandosi (infatti gli accordi dell'armistizio non furono completati fino a metà del 1949). La risoluzione 194 rappresenta dunque le fondamenta storiche del diritto al ritorno dei rifugiati del 1948 nel Diritto Internazionale. La natura vincolante di tale norma consuetudinaria presente nella risoluzione 194 che richiede ad Israele di rimpatriare i rifugiati palestinesi non è venuta meno nel tempo, ma ha invece acquisito maggiore forza, come si vuole dimostrare nelle sezioni che vanno dalla 3 alla 6, a seguire, dove si analizzano i quattro principali organismi del Diritto Internazionale sui quali si basa il diritto al ritorno.

⁷ Le Nazioni Unite hanno enormi responsabilità nell'aver lasciato che quella serie di eventi che hanno portato al fenomeno dei rifugiati palestinesi si sviluppasse, sfortunatamente ciò è comunemente sconosciuto. Per esempio, la Risoluzione 181 avanzata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel novembre 1947, che proponeva di suddividere la Palestina, non solo ignorava il diritto internazionale ma lo violava in maniera assoluta. Questo poiché la divisione del territorio palestinese va assolutamente contro i diritti legali di sovranità territoriale detenuta dal popolo palestinese su tutta la Palestina del mandato storico, così come fu accordato dal trattato concluso dalla lega delle nazioni nel 1919. Vedi sezione 3.B.1, a seguire, per una discussione dei diritti primari di sovranità nazionale che il popolo palestinese detiene su tutto il territorio della Palestina del mandato storico, come l'accordo della Lega delle Nazioni rileva.

⁸ *Vedi, per esempio*, Christian Tomuschat, "State Responsibility and the Country of Origin," in Vera Gowlland-Debbas (ed.) THE PROBLEM OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW ISSUES 76 (1996) il quale parla degli "obblighi *erga omnes*", concetto legale sviluppato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1970 in occasione della Trazione di Barcellona e secondo il quale: "ogni stato ha il diritto legale di agire – in qualche modo- per la protezione dei diritti umani fondamentali che sono stati violati" tale norma è stata incorporata nell'Articolo 5 del progetto della Commissione di Diritto Internazionale sulla responsabilità degli stati la quale è citata dall'autore per la proposta secondo cui "in caso di violazione degli obblighi vis-à-vis dei diritti umani fondamentali riconosciuti dal diritto consuetudinario internazionale o quando tale violazione è di tale serietà da dover essere considerata un crimine internazionale, tutti gli altri stati devono considerarsi offesi; nei casi in cui si tratti di obblighi riconosciuti in trattati, tutti gli stati segnatari". Ciò consegna agli stati la posizione legale per prendere attivamente parte nel processo di rafforzamento ed esecuzione della legge.

⁹ G.A. Ris. 194 (III), U.N. GAOR, 3rd Sess., U.N. Doc. A/810 (1948) [da qui in poi "G.A. Res.194"].

¹⁰ G.A. La Risoluzione 194 si applica allo stesso modo ai palestinesi internamente dislocati nel 1948. Essi rimasero all'interno di quelle che furono poi le linee di demarcazione decise dall'armistizio del 1949 diventando dunque cittadini di Israele ma ai quali nonostante questo Israele vieta di tornare alle proprie case e terre d'origine. Questo studio non affronta il tema dei palestinesi internamente dislocati. In ogni caso, BADIL pubblicherà prossimamente uno studio (num. 11) che tratterà dei palestinesi che tuttavia non possono tornare alle loro case e terre d'origine all'interno di Israele.

Ottavo, il diritto al ritorno di ogni individuo di cui si è parlato in questa analisi si distingue da qualsiasi diritto ‘collettivo’ al ritorno. Quest’ultimo infatti si applica in quelle circostanze in cui funge da pre-condizione del diritto umano collettivo all’ autodeterminazione¹¹ (il quale è universalmente riconosciuto come diritto umano). Gli individui - in quanto individui- hanno molteplici diritti distinti, garantiti dal diritto internazionale. Tali diritti si completano l’uno con l’altro e non si eliminano vicendevolmente. Volendo fare un paragone con il corpo umano, si tratta dei vari organi e sistemi del corpo che lavorano insieme per garantire il funzionamento e la salute di un essere umano. Il fatto che si abbia la vista non nega la possibilità di possedere l’udito in modo da potenziare la salute e le funzioni di socialità nel loro complesso. I diritti individuali non sono dunque mutualmente esclusivi, secondo il diritto internazionale, ma si sommano l’uno all’altro completandosi. L’esercizio di un diritto non potrà mai cancellarne un altro, e le cose non devono mai essere intese in questo modo.

Questo studio vuole dunque esaminare il diritto al ritorno in quanto norma consuetudinaria vincolante del Diritto Internazionale nel 1948, norma della quale l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite richiese l’immediata e totale applicazione nel dicembre 1948 tramite la Risoluzione 194. Nella II Sezione verrà esaminato il testo della Risoluzione 194 mettendone in evidenza alcuni importanti elementi relativi alla storia della sua stesura. Dalla III alla VI sezione si esaminerà invece il diritto al ritorno nei suoi legami con i quattro diversi organismi del Diritto Internazionale: il Diritto delle Nazioni applicato alla successione tra Stati, il Diritto Umanitario, i Diritti Umani e il Diritto dei Rifugiati (parte integrante dei Diritti Umani che include ugualmente elementi del Diritto Umanitario). Nella IV Sezione in particolare si esaminerà la pratica statale secondo la quale la comunità Internazionale ha incoraggiato gli individui -rifugiati in particolare- ad esercitare il loro diritto al ritorno, che è stato loro garantito.

Quest’ analisi della pratica statale riflette un importante elemento dell’ *opinio juris* (che dà il senso dell’obbligo legale). Gli Stati hanno dunque il vincolo legale secondo il Diritto Internazionale di applicare il diritto al ritorno, non trattandosi di una mera scelta politica. Nella VII Sezione si concluderà ritornando nuovamente alla risoluzione 194 ed analizzandone -alla luce della rassegna dei principi e delle pratiche statali- i fondamenti incrollabili e immutabili nel tempo a sostegno dell’attuazione del diritto dei rifugiati palestinesi del 1948 di tornare alle loro case d’origine situate all’interno di Israele.

¹¹ *Vedi, per esempio*, G.A. Ris. 3236, U.N. GAOR, 29° Sess., Supp. No. 31 para. 2, U.N. Doc. A/9631, nella quale si fa riferimento al diritto al ritorno e a quello di autodeterminazione segnalando dunque il riconoscimento di un diritto al ritorno “collettivo”. Il “diritto al ritorno collettivo,” riconosciuto dal diritto internazionale non è alternativo al diritto al ritorno individuale. Vedi la sezione 6, qui sotto, in cui saranno descritti esempi di pratica statale nei quali il diritto individuale al ritorno fu eseguito con l’appoggio della comunità internazionale insieme al diritto collettivo al ritorno (es. esercizio del diritto collettivo all’autodeterminazione) e per i quali la comunità internazionale non interpretò quest’ultimo come impedimento ad applicare l’altro. Il fine di questo studio sarà di analizzare le basi del diritto individuale al ritorno nel diritto internazionale, questa è la ragione per cui non si discuterà nel dettaglio il tema del diritto collettivo al ritorno, per quanto se ne descrivano i fondamenti legali brevemente nella sezione 3.B.1, a seguire.

2. Il diritto al ritorno nel Diritto Consuetudinario del 1948

Risoluzione 194 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

Nel dicembre 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò la soluzione 194 la quale tra l'altro diede vita all'organismo chiamato Commissione di Conciliazione delle Nazioni Unite per la Palestina (UNCCP)¹² Tale organismo aveva il compito di facilitare l'applicazione di soluzioni durevoli al problema dei rifugiati palestinesi. La risoluzione 194 era fondata sulle precedenti raccomandazioni del mediatore delle Nazioni Unite per la Palestina, Count Folke Bernadotte¹³. La risoluzione 194 dichiarava senza ambiguità -secondo i principi del diritto consuetudinario internazionale- che Israele doveva permettere immediatamente ai rifugiati palestinesi dislocati durante il conflitto del 1948 l'esercizio del loro diritto al ritorno.

Nel paragrafo 11 della risoluzione 194 si delineano inoltre le linee generali di una durevole soluzione alla difficile situazione dei rifugiati palestinesi del 1948. Il paragrafo 11(1) della soluzione 194 identifica tre diritti distinti che tutti i palestinesi rifugiati hanno il diritto di esercitare secondo il diritto internazionale: ritorno, restituzione¹⁴ e risarcimento¹⁵. Nel paragrafo 11(1) si ribadisce inoltre che quei rifugiati che sceglieranno di non ritornare, rinunciando ad un loro diritto fondamentale, avranno comunque il diritto di essere ricompensati delle loro perdite (e, come delineato nel seguente paragrafo 11(2), essere reinsediati altrove)¹⁶. L'Assemblea Generale, dopo ampio dibattito giunse a formulare tre distinti ed interconnessi diritti fondamentali dei rifugiati palestinesi del 1948, dichiarando che l'Assemblea Generale:

Conclude che tutti i rifugiati palestinesi che desiderino tornare alle proprie case e vivere in pace con i loro vicini dovranno poterlo fare al più presto possibile. Un risarcimento dovrà essere pagato a coloro che sceglieranno di non tornare così come a coloro che hanno perduto o trovato danneggiate le loro proprietà. Secondo il diritto internazionale ciò dovrà essere responsabilità dei Governi o delle autorità competenti. (enfasi aggiunta).¹⁷

Il primo diritto delineato nella risoluzione 194 è il diritto al ritorno (principale tematica di questo studio). Il paragrafo 11(1) della risoluzione 194 riconosce senza mezzi termini tale diritto dichiarando che 'i rifugiati che desiderino tornare alle proprie case ... dovranno poterlo fare al più presto possibile.'¹⁸ A questo proposito si deve inoltre notare che la stesura della risoluzione 194 riguardava principalmente tutte le persone dislocate in seguito al conflitto del 1948 e includeva dunque sia i rifugiati palestinesi del 1948 (esternamente dislocati) che i rifugiati palestinesi dislocati internamente. Questi due gruppi di palestinesi avevano l'assoluto diritto di tornare alle loro case e terre d'origine, nonostante il fatto che Israele continuasse ad ostacolare tale diritto ad entrambi. Questo punto era stato chiarito da uno 'Studio esecutivo' redatto dalla Segreteria delle Nazioni Unite a Ginevra nel Maggio 1950.¹⁹

Questa sezione si basa prevalentemente su ricerche di Terry Rempel non ancora pubblicate in cui sono analizzati diversi reportage del mediatore delle Nazioni Unite per la Palestina e bozze preparate dalla Segreteria delle Nazioni Unite per l'UNCCP.

¹³ Per le raccomandazioni del Mediatore delle Nazioni Unite consulta *Progress Report of the United Nations Mediator on Palestine*, U.N. GAOR, 3rd Sess., Supp. No. 11, U.N. Doc. A/648 (1948), passim [da qui in poi "*Mediator's Progress Report*"]. L'UNCCP venne fondato in accordo con il para. 2 of G.A. Res. 194. Per approfondire ulteriormente il tema della creazione della Commissione e il suo mandato che nel complesso concerneva Gerusalemme ed altre questioni sospese, consulta, Terry Rempel, BADIL Brief Num. 5, *The United Nations Conciliation Commission for Palestine, Protection, and a Durable Solution for Palestinian Refugees* (June 2000).

¹⁴ Le basi del diritto alla restituzione nel diritto internazionale, presente nella Risoluzione 194, saranno trattate nel futuro studio di BADIL, Num. 9, la cui pubblicazione è prevista per il febbraio 2001.

¹⁵ Le basi del diritto al risarcimento nel diritto internazionale, presente nella Risoluzione 194, saranno analizzate nel prossimo studio di BADIL, Num. 10, con pubblicazione prevista per il Marzo 2001.

¹⁶ La Risoluzione 194, nel paragrafo 11 (2), raccomanda all'UNCCP di facilitare l'esecuzione della serie integrale di soluzioni al problema dei rifugiati. Ciò include, nell'ordine di apparizione: rimpatrio, reinsediamento, risarcimento e riabilitazione economica e sociale.

¹⁷ G.A. Res. 194, para. 11(1)

¹⁸ G.A. Res. 194, para. 11 (1).

¹⁹ Vedi, UN Doc. A/AC.25/W.45, *Analysis of Paragraph 11 of the General Assembly's Resolution of 11 December 1948*, Bozza preparata dalla Segreteria delle Nazioni Unite (15 maggio 1950). Nel paragrafo 3 della Sezione 1,

L'enfasi della Risoluzione 194 sul rimpatrio -ad esempio l'esecuzione del diritto al ritorno- dimostra che tale soluzione fosse la più auspicabile per i rifugiati palestinesi. Ciò infatti rifletteva diverse norme consuetudinarie del diritto internazionale già in auge nel 1948.²⁰ Il linguaggio utilizzato dal mediatore per le Nazioni Unite nella propria raccomandazione per una soluzione al problema dei rifugiati -successivamente incorporata nella risoluzione 194- dimostra ulteriormente questo fatto. In essa infatti si riconosce che non si erano creati *nuovi diritti*²¹: 'Il diritto dei rifugiati arabi di tornare alle loro case che si trovano nel territorio amministrato dalla popolazione ebraica dovrà essere ribadito dalle Nazioni Unite nel minor tempo possibile...' ²² (enfasi aggiunta). Il rappresentante degli Stati Uniti, commentando la stesura originale del paragrafo 11 (proposta dalla Gran Bretagna), riconobbe ugualmente che l'Assemblea Generale non stava creando nessun nuovo diritto, dichiarando che invece tale paragrafo riguardante i diritti dei rifugiati del 1948 'avallava un principio generalmente riconosciuto e provvedeva i mezzi per mettere in pratica tale principio...' ²³ (enfasi aggiunta).

D'altro canto è importante notare che il Paragrafo 11(1), a proposito dei diritti dei rifugiati, non include il reinsediamento. Quest'ultimo viene preso in esame solamente nel Paragrafo 11(2), il quale istruisce l'UNCCP su come facilitare l'esecuzione dei diritti delineati nel paragrafo 11(1) assecondando la scelta di ogni singolo rifugiato. La

intitolata: "Who Are the Refugees?" ("Chi sono i rifugiati? ") si dichiara: "Secondo l'interpretazione precedente il termine di "rifugiati" va applicato a tutte quelle persone, siano essi Arabi, Ebrei, ed altri ancora che sono state dislocate dalle loro case in Palestina. Ciò includerebbe gli arabi israeliani che sono stati allontanati dai loro normali luoghi di residenza." *Id.*

²⁰ Le fondamenta del diritto al ritorno nelle norme consuetudinarie si ritrovano in quattro separati organismi del diritto internazionale come viene descritto dalla 3° alla 6° sezione di questo studio.

²¹ Questa interpretazione è rafforzata da Susan M. Akram e Guy Goodwin-Gill in Brief Amicus Curiae, Board of Immigration Appeals, Falls Church, Virginia, pubblicato in *Palestine Yearbook of International Law* (che sarà pubblicato 2000-2001). Consulta inoltre, Lex Takkenberg, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 243 (1998) (il quale nota similmente che "Il Conte Bernadotte pensava apparentemente che il diritto dei rifugiati al ritorno faceva già parte della legge internazionale in vigore").

²² Vedi, *Mediator's Progress Report*, parte I ("The Mediation Effort") parte VIII ("Conclusions"), num. 4 ("Specific Conclusions"), sottosezione (i) (che contiene il linguaggio citato). Vedi inoltre, *Mediator's Progress Report*, parte I ("The Mediation Effort"), sezione V ("Refugees"), sottosezione (5) (laddove Bernadotte descrisse la propria posizione descritta in un reportage al Consiglio di Sicurezza (U.N. doc.#S/948) dopo che ricevette una lettera datata 1 agosto 1948 dal governo provvisorio di Israele e riguardante le visioni di quest'ultimo a proposito del problema dei rifugiati palestinesi ed era "ferma visione (di Bernadotte) che il diritto dei rifugiati al ritorno alle loro case doveva essere riaffermato") (enfasi aggiunta).

²³ Vedi, *Compensation to Refugees for Loss of or Damage to Property to be Made Good under Principles of International Law or in Equity*, Bozza Preparata dalla Segreteria delle Nazioni Unite, U.N. Doc. W/30 (Ridotto) (Original: English) (31 October 1949), accessibile sul sito di UNISPAL (la parte citata appare nel paragrafo 8 della bozza). La versione finale di quello che diventò poi il paragrafo 11(1) include la frase "nei principi del diritto internazionale e dell'equità" a definire ad ampio raggio il diritto al risarcimento, il quale (come discusso nei seguenti pochi paragrafi del testo di questo studio) va applicato ai due potenziali gruppi di rifugiati: quelli che sono tornati e quelli che non lo sono. L'analisi della bozza rende chiaro che tale frase fu specificatamente introdotta per fare riferimento a quei rifugiati che scelgono di esercitare il proprio diritto al ritorno. La storia della stesura del testo, evidente nel testo della bozza, chiarisce che gli stati che presero parte al dibattito sulla Risoluzione 194 ritenevano che il diritto internazionale fornisse sufficiente protezione al diritto al risarcimento dei rifugiati che sceglievano di non ritornare.

In ogni modo ci si preoccupava di garantire uguale protezione del diritto al risarcimento a tutti i rifugiati che decidessero di tornare. La possibilità che il diritto al risarcimento (riconosciuto dal diritto internazionale) dei rifugiati che tornavano fosse ostacolato in qualche modo da Israele sorse dalla realizzazione che i rifugiati che tornavano sarebbero tornati in Israele come cittadini, essendo dunque soggetti alle sue leggi, ed avrebbero potuto scontrarsi con leggi e procedure discriminatorie sul risarcimento perché Israele cade al di sotto degli standard di garanzia internazionali. Il riferimento al "diritto internazionale e all'equità" venne inserito precisamente nel punto della Risoluzione 194 in cui si parla del diritto al risarcimento (e, più significativamente, non fu ritenuto necessario in nessun altro punto della Risoluzione 194) in modo tale che il diritto dei rifugiati al ritorno fosse protetto e garantito in campo internazionale, nel caso in cui le leggi israeliane sul risarcimento non avessero rispettato gli standard previsti internazionalmente.

risoluzione 194 si concentra dunque sul rimpatrio. Tale approccio era coerente con le coordinate fornite dalle diverse agenzie internazionali prima del 1948 in modo da facilitare soluzioni per altri gruppi di rifugiati.²⁴

Il mediatore delle Nazioni Unite, il cui pensiero venne riflettuto molto da vicino dalla risoluzione 194, pensava chiaramente che il diritto al ritorno fosse il rimedio più appropriato alla correzione di quel che egli senza dubbio riteneva l'esclusione di massa dei rifugiati palestinesi e dunque la violazione dei loro diritti umani fondamentali:

E' in ogni caso innegabile che nessun reinsediamento può essere giusto né soddisfacente senza il riconoscimento del diritto dei rifugiati arabi di tornare alle case dalle quali sono stati scacciati in seguito alle casualità e alle strategie del conflitto armato... L'esodo degli arabi palestinesi è conseguente al panico creatosi in seguito ai combattimenti che si svolsero all'interno delle loro comunità così come alle voci che riportavano casi reali o supposti di terrorismo ed espulsione... Fonti sicure hanno più volte riportato notizie di saccheggi, scacallaggi e rapine, ed hanno parlato di casi in cui interi villaggi sono stati distrutti senza che ce ne fossero necessità militari apparenti ... Nel caso in cui queste vittime innocenti del conflitto fossero private del loro diritto di tornare alle proprie case si recherebbe offesa ai più elementari principi di giustizia ...²⁵

Il secondo diritto enumerato nella risoluzione 194, strettamente connesso al primo, è il diritto alla restituzione, ossia il diritto di ritornare il possesso delle proprietà private che appartengono ai rifugiati palestinesi del 1948. Tale diritto viene delineato nelle parole della Risoluzione 194 laddove si specifica la 'destinazione' o 'località' verso cui l'Assemblea Generale dichiara che i rifugiati hanno il diritto di tornare. Si scriveva infatti chiaramente che essi avevano il diritto di 'tornare *alle loro case*'²⁶. (enfasi aggiunta). Nello Studio esecutivo preparato dalla Segreteria delle Nazioni Unite nel Marzo 1950²⁷ si diceva chiaramente che l'Assemblea Generale intendeva *includere* il diritto al risarcimento *all'interno* dell'applicazione del diritto al ritorno previsto nella Risoluzione 194.

L'Assemblea Generale ribadì il diritto alla restituzione nel contesto palestinese in una risoluzione del 1974 in cui si faceva riferimento al 'diritto inalienabile dei palestinesi di ritornare alle loro case e rientrare in possesso delle proprietà dalle quali sono stati dislocati e sradicati'²⁸.

Il terzo diritto elencato nella Risoluzione 194 -il diritto al risarcimento- garantisce a due gruppi di rifugiati palestinesi il completo risarcimento monetario riguardo a determinate categorie di proprietà privata. Il primo gruppo di rifugiati comprende coloro che hanno scelto di mettere in atto il proprio diritto al ritorno. I rifugiati che ritornano hanno diritto al risarcimento di tutte le proprietà private che sono state distrutte o danneggiate, perché avrebbero il diritto di rimpossessarsi di tali proprietà come previsto dal secondo diritto elencato -il diritto alla restituzione- se le proprietà non fossero state danneggiate o distrutte. Il secondo gruppo di rifugiati comprende coloro che volontariamente scelgono di non esercitare i loro primari diritti al ritorno e alla restituzione. Questo gruppo di rifugiati che non ritornano hanno ugualmente diritto a ricevere totale risarcimento per tutte le loro proprietà, siano state distrutte e danneggiate o meno, in quanto essi sono stati erroneamente dislocati da esse, nella violazione della legge internazionale. Che questa sia la

²⁴ Questi includono, per esempio, l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Rifugiati Russi (stabilito dalla Lega delle Nazioni), l'Amministrazione delle Nazioni Unite per il Soccorso e la Riabilitazione e L'Organizzazione Internazionale dei Rifugiati. Per informazioni concernenti i mandati di ognuna di queste organizzazioni, tutte e tre fondate prima del 1948, *consultare, in generale*, Louise Holborn, REFUGEES: A PROBLEM OF OUR TIME. THE WORK OF THE UNHCR, 1951-72 (2 volumi, 975), *passim*.

²⁵ *Vedi, Mediator's Progress Report*, parte I ("The Mediation Effort"), sect. V ("Refugees"), sottosezioni 6 & 7 (contenenti le parti citate).

²⁶ G.A. Ris. 194, para. 11(1).

²⁷ *Vedi, Historical Precedents for Restitution of Property or Payment of Compensation to Refugees*, bozza redatta dalla Segreteria delle Nazioni Unite, Ginevra, Marzo 1950, UN doc. A/AC.25/W.81/Rev. 2 (Annex I) (1950). Nel paragrafo 1 della bozza si fa chiaramente riferimento all'inclusione del "diritto al risarcimento" nel "diritto al ritorno":

1. Il principio sotteso nel paragrafo 11, sottoparagrafo 1, della risoluzione dell'Assemblea Generale dell'11 dicembre 1948, è quello secondo cui i rifugiati palestinesi dovranno poter tornare alle loro case tornando in possesso delle proprietà di cui erano proprietari o alternativamente ricevendo un'adeguata ricompensa riguardo alle suddette. Il fine di questo studio è di informare su questo principio e ricordare situazioni simili nella storia in cui furono fatti reclami per la restituzione e il risarcimento. *Id.*, para. 1.

²⁸ G.A. Ris. 3236, U.N. GAOR, 29° Sess., Supp. No. 31, para. 2, U.N. Doc. A/9631 (1974).

corretta interpretazione della Risoluzione 194 dell'Assemblea Generale, lo dimostra inoltre la lettura dello studio esecutivo preparato dalla Segreteria delle Nazioni Unite nell'ottobre 1949²⁹.

Ricapitolando, la Risoluzione 194 delinea chiaramente numerosi principi fondamentali, di cui si richiede l'esecuzione per la realizzazione legale e complessiva del diritto al ritorno dei rifugiati, secondo il diritto internazionale.

Primo, la risoluzione 194 identifica chiaramente il luogo esatto dove i rifugiati palestinesi hanno il diritto di ritornare -le loro case-. Una seconda formulazione di questo principio si sviluppa dall'idea secondo cui il diritto alla restituzione è stato incorporato nel diritto al ritorno e questi due diritti sono dunque ora inseparabili. La storia della stesura della disposizione prevista nel Paragrafo 11(1) della Risoluzione 194 è significativa. Scegliendo il termine 'alle loro case' la segreteria delle Nazioni Unite dichiara che l'Assemblea Generale intende chiaramente descrivere il diritto specifico di ogni rifugiato di ritornare alla 'propria casa o dimora e non (generalmente) alla propria terra d'origine'³⁰. Scegliendo le parole del Paragrafo 11(1) l'Assemblea Generale specificatamente rifiutò due separati emendamenti che facevano più generalmente riferimento al diritto dei rifugiati di tornare 'alle aree da cui provengono'³¹.

Secondo, la Risoluzione 194 afferma che il ritorno deve essere guidato dalla scelta individuale di ogni rifugiato. Secondo quanto riportato dal mediatore delle Nazioni Unite 'il diritto incondizionato alla libera scelta andrà completamente rispettato'³². Analizzando la storia della stesura della Risoluzione 194, la Segreteria delle Nazioni Unite dichiarò che selezionando il linguaggio del paragrafo 11(1): 'L'Assemblea Generale intendeva conferire ai rifugiati in quanto individui il diritto di esercitare la loro libera scelta sul proprio futuro'³³. Il consigliere legale per la Commissione sulle Indagini Economiche delle Nazioni Unite raggiunse la stessa conclusione: 'Il verbo 'scegliere' indica che l'Assemblea Generale ha deciso che il principio secondo cui 'dovrebbe essere permesso ai rifugiati che vogliono tornare alle loro case e vivere in pace con i loro vicini di farlo' (dunque il diritto al ritorno) verrà pienamente portato a termine e che tutti i rifugiati sceglieranno liberamente se desiderano tornare o meno alle proprie case.'³⁴ Il principio della libera scelta di ogni rifugiato è stato inoltre incorporato recentemente nel mandato dell'Organizzazione Internazionale dei Rifugiati³⁵, fondata nel 1947 per raggiungere soluzioni plausibili al problema dei rifugiati della seconda guerra mondiale in Europa ed è successivamente diventato un principio chiave nella formulazione di soluzioni durevoli ai flussi di rifugiati.

Terzo, la risoluzione 194 identifica la tempistica per il ritorno dei rifugiati -'il prima possibile'-. L'Assemblea Generale voleva dunque che Israele rimpatriasse immediatamente i rifugiati, senza aspettare nessun altro concordato di pace con le parti implicate nel conflitto, e ciò è indicato dal modo in cui è formulato il paragrafo 11(1). Basandosi sulla storia della stesura e del dibattito, la Segreteria Generale concluse che:

²⁹ Vedi, *Compensation to Refugees for Loss of or Damage to Property to Be Made Good Under Principles of International Law or Equity*, bozza redatta dalla Segreteria delle Nazioni Unite, Ginevra, Ottobre 1949, UN doc. A/AC.25/W.81/Rev. 2 (Annex II) (1949). Questa bozza esamina la storia della stesura del paragrafo 11(1) della Risoluzione 194. I paragrafi 12 e 13 della bozza riassumono le categorie di proprietà per le quali i due gruppi di rifugiati identificati hanno diritto di ricevere pieno risarcimento.

³⁰ Vedi, *Analysis of Paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948, United Nations Conciliation Commission for Palestine*, bozza redatta dalla Segreteria delle Nazioni Unite, U.N. Doc. A/AC.25/W.45 (versione ridotta) (Originale: inglese) (15 Maggio 1950), disponibile sul sito del UNISPAL [da qui in poi "*Analysis of Paragraph 11*" / "Analisi del Paragrafo 11"] (la frase iniziale della sezione 3 contiene il testo citato).

³¹ Id.

³² Vedi, *Mediator's Progress Report*, parte I ("The Mediation Effort"), sez. V ("Refugees"), sottosezione 8 (che contiene il testo citato).

³³ Vedi, *Analysis of Paragraph 11* (la frase di apertura della sezione 2 contiene le parole citate).

³⁴ Vedi, Paolo Contini, *Legal Aspects of the Problem of Compensation to Palestine Refugees (22 novembre 1949)*, allegato a *Letter and Memorandum dated 22 November 1949, Concerning Compensation, Received by the Chairman of the Conciliation Commission from Mr. Gordon R. Clapp, Chairman, United Nations Economic-Survey Mission for the Middle East*, United Nations Conciliation Commission for Palestine, U.N. Doc. W/32 (Versione ridotta) (Originale:inglese) (19 gennaio 1950), disponibile sul sito di UNISPAL (il paragrafo di apertura alla sezione I contiene il testo citato). The Economic Survey Mission/ Missione d'Indagine Economica fu fondato dal UNCCP nell'agosto 1949 come corpo sussidiario del UNCCP per l'esame della situazione economica nei paesi affetti dal conflitto in Palestina e per la raccomandazione di programmi economici che indirizzassero gli aspetti economici presenti e futuri di possibili soluzioni al conflitto.

³⁵ Vedi, in generale, Louise Holborn, *REFUGEES: A PROBLEM OF OUR TIME. THE WORK OF THE UNHCR, 1951-72* (2 volumi, 1975).

l'Assemblea (Generale) è d'accordo nel riconoscere che si deve permettere il ritorno dei rifugiati 'quando ce ne siano le stabili condizioni'. Pare innegabile che tali condizioni dovessero coincidere con la conclusione degli accordi dell'armistizio (nel 1949).³⁶

Quarto, la Risoluzione 194 obbliga Israele incondizionatamente a riammettere i rifugiati e a creare le circostanze per un loro ritorno in sicurezza. La Segreteria delle Nazioni Unite riteneva che la Risoluzione 194 obbligasse Israele a creare le condizioni per facilitare il ritorno dei rifugiati. Ritornando al significato della frase in cui si dice che i rifugiati che desiderassero tornare alle loro case 'devono poterlo fare', la Segreteria delle Nazioni Unite notò che tale ingiunzione imponeva ad Israele l'obbligo di: 'assicurare la pace ai rifugiati che tornassero proteggendoli da ogni elemento che potesse disturbarla'.³⁷

Concludendo, la Risoluzione 194 fu redatta perché fosse applicata a tutte le persone dislocate dalle proprie case d'origine durante il conflitto del 1948 in Palestina. Mentre le prime due stesure del paragrafo 11(1) utilizzavano il termine 'rifugiati arabi' la stesura finale approvata dall'Assemblea Generale l'11 Dicembre 1948 utilizzava il termine rifugiati. La discussione che ebbe luogo all'interno dell'Assemblea Generale indica che il termine 'rifugiati arabi' venne inizialmente utilizzato semplicemente perché la maggior parte dei rifugiati erano effettivamente arabi palestinesi. Adottando il termine più ampio 'rifugiati', l'Assemblea Generale indica che i diritti riaffermati nel paragrafo 11(1) dovevano essere applicati senza discriminazioni.³⁸

Il fatto che l'Assemblea Generale vincolasse l'ammissione di Israele nelle Nazioni Unite all'adempimento della Risoluzione 194³⁹, indica chiaramente che l'Assemblea Generale lo considerava vincolato ad assicurare la totale esecuzione del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi.

Nonostante la chiarezza con cui gli obblighi legali contenuti nella risoluzione 194 sono stati formulati, nonostante il fatto che essi sono stati annualmente⁴⁰ ribaditi dall'Assemblea Generale, con la stessa durezza, fin dall'iniziale promulgazione nel 1948, Israele ha completamente ignorato i propri doveri al riguardo. Invece che rimpatriare immediatamente e completamente i rifugiati palestinesi del 1948, come richiesto dal Diritto Internazionale, Israele ne ha intenzionalmente bloccato il ritorno.⁴¹

³⁶ Vedi, *Analysis of Paragraph 11* (il paragrafo conclusivo della prima parte contiene il testo citato). Vedi, anche, John Quigley, "Displaced Palestinians and a Right of Return," *Harvard International Law Journal*, Vol. 39, Num. 1 (Winter 1998), 171, a 188 per un'attenta analisi della storia della stesura della frase "nella data praticabile più vicina" che giunge alle stesse conclusioni.

³⁷ Vedi, *Analysis of Paragraph 11* (il terzo paragrafo della prima parte, sezione 5, contiene le parole citate).

³⁸ *Id.*, Parte Prima, sezione 1.

³⁹ Vedi, G.A. Ris. 273 (1949) dell'11 maggio 1949 (che ammise Israele nelle Nazioni Unite). Questa risoluzione contiene i seguenti punti rilevanti:

Primo, nel quarto paragrafo del preambolo, l'Assemblea Generale "Not(ò)...la dichiarazione dello stato d'Israele nella quale 'senza riserve accetta gli obblighi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite e s'impegna a onorarle dal giorno in cui diventerà membro delle Nazioni Unite'."

Secondo, nel quinto paragrafo del preambolo, l'Assemblea Generale espressamente "Ricord(ò)... la Risoluzione (dell'Assemblea Generale) ...dell'11 dicembre 1948," dunque la Risoluzione 194, riguardante il rimpatrio, la restituzione e il risarcimento per tutti i palestinesi dislocati (dunque i rifugiati palestinesi del 1948 e i palestinesi internamente dislocati).

Terzo, anche nel quinto paragrafo del preambolo, l'Assemblea Generale "[prese] nota delle dichiarazioni e delle spiegazioni fatte dal rappresentante del governo di Israele [Abba Eban] prima del Comitato Politico organizzato *ad Hoc* per il rispetto di tali risoluzioni." Il 5 maggio 1949, Abba Eban chiese al comitato politico delle Nazioni Unite che Israele risarcisse i rifugiati palestinesi delle loro proprietà private, comprese quelle rimaste all'interno della *Green Line*. Vedi, *Yearbook of the United Nations 1948-49* (1950), pp. 399-401; Abba Eban, *An Autobiography* (1977), pp. 140-42; registrazioni del 45° e 46° incontro dell'Assemblea Generale (nell'agenda il 54 e il 55, riguardanti la domanda di Israele di far parte nelle Nazioni Unite), U.N. doc. A/AC.24/SR.45 (5 maggio 1949) (che contiene le dichiarazioni che Abba fu autorizzato a fare al riguardo della domanda di Israele di far parte delle Nazioni Unite) disponibile nel sito di UNISPAL.

⁴⁰ Vedi, e.g., Kathleen Lawand, "The Right to Return of Palestinians in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, no. 4, 532, 545 & n. 60 (October 1996).

⁴¹ Infatti, Israele non ha solamente deliberatamente impedito il ritorno dei rifugiati palestinesi –violando il primo diritto elencato nella risoluzione 194– ma ha anche violato il secondo (restituzione) e il terzo (risarcimento) diritto enumerato nella Risoluzione 194. Israele l'ha fatto confiscando la totalità delle proprietà private – pubbliche e private – dei rifugiati palestinesi, così come la gran parte delle proprietà private dei palestinesi internamente dislocati, con il chiaro

Ciò nonostante il diritto al ritorno così come è stato articolato nella Risoluzione 194, cinquant'anni fa, rimane completamente coerente con le norme del Diritto Consuetudinario Internazionale. Questo di fatto potrà solo rafforzare l'importanza della Risoluzione 194, cornice sostanziale di una soluzione durevole alla situazione dei rifugiati palestinesi del 1948.

fine di convertirle all'uso esclusivo degli ebrei. E' stato ripetutamente osservato che Israele non sarebbe mai potuto sopravvivere economicamente come giovane potenza senza fare "libero" ricorso alle numerose proprietà confiscate integralmente ai rifugiati palestinesi del 1948 (rimasti totalmente senza ricompensa nelle cinque decadi passate) così come senza le numerose proprietà confiscate ai palestinesi internamente dislocati (rimasti nella maggior parte ugualmente non risarciti, o in alcuni casi, solo parzialmente risarciti) *Vedi, per esempio*, Don Peretz, ISRAEL AND THE PALESTINE ARABS, a 143,147 (1958).

3. Il diritto al ritorno nella Legge sulla Nazionalità

La Legge sulla Nazionalità è un sottoinsieme della più ampia ‘Legge delle Nazioni’ che regola gli obblighi tra stati. La Legge sulla Successione tra Stati è ugualmente un sottoinsieme della Legge delle Nazioni che ha particolari implicazioni nell’applicazione delle regole del diritto sulla nazionalità.

La seguente discussione sulla Legge sulla Nazionalità è divisa in quattro sotto-sezioni, che indirizzano norme consuetudinarie del diritto internazionale alle quali Israele è vincolato.

La sottosezione A include una breve discussione del diritto internazionale nella quale le questioni riguardanti la nazionalità sono largamente regolate dalle legislazioni nazionali degli stati, il diritto internazionale è ugualmente applicabile e ‘supera’ il diritto nazionale qualora ci sia un conflitto tra i due.

Nella sottosezione B si prenderanno invece in esame le leggi riguardanti la successione tra stati. La successione tra stati ha luogo quando uno stato (predecessore) è succeduto nell’amministrazione internazionale da un altro stato (lo stato successore). Come verrà discusso successivamente, nel caso dei rifugiati palestinesi lo stato predecessore era quello palestinese, sebbene allo stadio embrionale. Il mandato britannico sulla Palestina costituiva al massimo, secondo il diritto internazionale, il ruolo di ‘supplente’, ‘custode’, ‘garante’⁴². Lo stato successore (che si colloca parzialmente sul territorio del mandato palestinese) era Israele. Applicando le leggi per la successione tra stati al caso dei rifugiati palestinesi risulta evidente il fatto che Israele doveva permettere che essi ritornassero alle loro case d’origine semplicemente per il fatto che i rifugiati erano ‘abituali residenti’ del territorio geografico sottoposto al cambiamento della sovranità nazionale. Tale diritto al ritorno nella legge degli stati si basa *unicamente* sullo status individuale di *residente abituale* del territorio sottoposto a tale successione indipendentemente dalla questione della cittadinanza. In ogni modo, procedendo in questa analisi, diventa piuttosto chiaro il fatto che la Legge sulla Successione tra Stati richiede ad Israele di offrire la cittadinanza ai rifugiati palestinesi del 1948 nel momento stesso in cui la successione tra stati ha avuto luogo. Ne deriva che i rifugiati *avrebbero dovuto* ricevere lo status di cittadini di Israele –rendendo operativa la Legge di Successione tra Stati - nel momento stesso in cui Israele è succeduto al mandato britannico nell’amministrazione internazionale di una parte della Palestina del mandato storico.

Stando così le cose, tutte le norme generali del diritto internazionale sulla nazionalità dovrebbero essere applicate nel trattamento dei rifugiati palestinesi da parte di Israele. La Legge sulla Nazionalità, come verrà discusso nelle due sezioni a seguire, fornisce basi ulteriori ed indipendenti al ritorno, indipendenti dalla successione tra stati.

Nella sezione B analizzeremo brevemente lo status dei rifugiati palestinesi in quanto comunità titolare, fin dal 1919, del diritto di sovranità nazionale sull’area di tutta la Palestina del mandato –in virtù della quale costituiscono collettivamente l’entità che costituisce lo ‘stato predecessore’ in quello che è di fatto un caso molto interessante di successione tra stati.

Avendo stabilito che Israele dovrebbe corrispondere ai rifugiati palestinesi del 1948 lo stato di cittadinanza, le due sezioni a seguire chiariranno due principi più rilevanti del diritto sulla nazionalità riguardanti i rifugiati palestinesi. Nella sezione C si descriverà invece il ‘ruolo della riammissione’ laddove gli stati sono obbligati a riammettere (dunque permettendo di esercitare il proprio diritto di ritorno) i propri cittadini. Le regole della riammissione stanno quindi alla base del diritto al ritorno nella Legge sulla Nazionalità al di fuori del contesto di successione tra stati.

Nella sezione D si descrive il divieto di snazionalizzazione, complementare alle regole di riammissione. Gli stati non possono provare ad impedire la regola di riammissione mediante la supposta snazionalizzazione o cercando di ‘lasciar fuori’ dai confini i propri connazionali. Tale divieto risulta rafforzato quando la snazionalizzazione è portata a termine a partire da presupposti discriminatori a danno di uno specifico gruppo etnico o razziale della popolazione e con presupposti di tipo razziale, etnico, religioso o politico. La snazionalizzazione –specialmente quando viene portata a

⁴² *Vedi, per esempio*, The Covenant of the League of Nations, 28 June 1919, ristampato in Henry Cattan, PALESTINE AND INTERNATIONAL LAW: THE LEGAL ASPECTS OF THE ARABISRAELI CONFLICT 259 (1973) (Articolo 22(2) dove si dichiara che “la tutela delle persone [di colonie e territori] dovrebbe essere affidata a nazioni avanzate che grazie alle proprie risorse, esperienza o posizione geografica possono assumersi questa responsabilità e che desiderino accettarlo, eserciterebbero tale tutela su mandato e per conto della Lega”). *Vedi, anche*, International Status of South-West Africa, 1950 I.C.J. 128, 150 (11 Luglio 1950) (diversa opinione consultiva del Giudice McNair) (parlando di territorio mandatoriale egli dichiara che nel diritto internazionale “se e quando gli abitanti del territorio ottengono riconoscimento di stato indipendente ... la sovranità del nuovo stato rivivrà e sarà riconosciuta ” il che indica che la popolazione locale possiede la sovranità di diritto su un territorio mandatoriale durante tutta la durata del mandato).

termine a partire da presupposti discriminatori basati su etnia, religione o idee politiche- è categoricamente proibita dal diritto internazionale ed è pertanto illegale. Siccome è illegale, la snazionalizzazione a partire da tali presupposti non può fornire la base legale su cui negare l'ingresso dei cittadini. Conseguentemente, il divieto di snazionalizzazione – specialmente quando è provato che la snazionalizzazione selettiva viene praticata su presupposti discriminatori- può costituire un ulteriore fondamento del diritto al ritorno nella legge sulla cittadinanza.

Nella sezione D verrà inoltre brevemente analizzata la snazionalizzazione su vasta scala portata avanti da Israele contro l'intero gruppo di rifugiati palestinesi attraverso l'attuazione della Legge sulla Nazionalità nel 1952. Quest'ultima fu approvata nel tentativo di continuare a giustificare l'impedimento del diritto al ritorno dei rifugiati.

3.A. La discrezione nazionale degli Stati nella regolamentazione della Nazionalità è circoscritta dal diritto internazionale

Il primo rilevante principio del diritto al ritorno prevede che gli stati abbiano discrezione nella scelta delle norme che regolano la cittadinanza, tale discrezione ha chiare limitazioni nel diritto internazionale e le azioni degli stati a questo riguardo verranno riconosciute al livello internazionale solamente nel caso in cui rispettino le norme previste dal diritto internazionale. Questo principio è universalmente riconosciuto. Nel 1923 la Corte Permanente di Giustizia Internazionale ha articolato questo principio nel Decreto sulla nazionalità di Marocco e Tunisia⁴³. Tale norma venne ugualmente formulata nell'autorevole Convenzione dell'Aia a proposito di alcune questioni riguardanti il Conflitto e il Diritto sulla Nazionalità⁴⁴. La Corte Internazionale di Giustizia ha inoltre riaffermato questo principio nel 1955 rispetto al caso *Nottebohm*⁴⁵.

Molteplici ed importanti organismi delle Nazioni Unite, quali il Sesto Comitato (Legale) dell'Assemblea Generale⁴⁶ e l'Alta Commissione per i rifugiati delle Nazioni Unite⁴⁷ hanno inoltre chiaramente formulato questo principio che è norma riconosciuta del diritto consuetudinario internazionale.

3.B La Legge sulla Successione degli Stati Due basi indipendenti del diritto al ritorno

La Legge sulla Successione tra Stati si applica qualora l'amministrazione internazionale di un territorio geografico per conto di uno stato predecessore sia succeduta da uno stato successore. Nel caso dei rifugiati palestinesi del 1948 lo stato predecessore era lo stato embrionale palestinese per il quale, nel diritto internazionale, il Mandato Britannico costituiva

⁴³ *Tunis and Morocco Nationality Decrees advisory opinion, PCIJ, Series B, No. 4 (1923) a p. 24* (dove si dice che “in quello che è oggi il diritto internazionale questioni di nazionalità sono, nell'opinione della corte, *in principio* all'interno delle riserve [giurisdizioni nazionali degli stati],” tuttavia aggiungendo alla dichiarazione la frase “in principio” si vogliono includere i casi in cui il diritto internazionale è importante nel determinare lo status di cittadinanza e potrebbe dunque rovesciare o “superare” le decisioni nazionali) (enfasi aggiunta).

⁴⁴ Convenzione su Certe Questioni riguardanti il conflitto di leggi sulla nazionalità, *League of Nations Treaty Series*, vol. 179, p. 89 (1930). Articolo I dichiara i principi a seguire: Sta ad ogni stato determinare chi sono i propri cittadini applicando le leggi nazionali. Queste leggi dovranno essere riconosciute da altri stati così com'è in accordo con le convenzioni internazionali, il costume internazionale e i principi di legge generalmente riconosciuti rispetto alla nazionalità. *Id.*, art. I.

⁴⁵ *Nel caso di Nottebohm*, 1955 ICJ Reports 1, 23 (si afferma il principio secondo cui il criterio di riconoscimento della cittadinanza può solo essere riconosciuto da altri stati che determinino se tali criteri sono conformi agli standard internazionali riguardo all'esistenza di “reali legami” tra l'individuo e lo stato).

⁴⁶ GAOR, 51st Session, International Law Commission, 48th Session, Second Report on State Succession and its Impact on the Nationality of Natural and Legal Persons, p. 9 (Vaclav Mikulka, Special Rapporteur), U.N. Doc. A/CN.4/474 (1996) (dove si osserva che durante il dibattito del sesto comitato dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite “in generale si riconobbe che sebbene la concessione della nazionalità fosse regolata dal diritto nazionale dei singoli stati, esistevano alcune restrizioni nella libertà d'azione degli stati che derivavano invece dal diritto internazionale”).

⁴⁷ U.N. High Commissioner for Refugees, Regional Bureau for Europe, Division of International Protection, *The Czech and Slovak Citizenship Laws and the Problem of Statelessness* (Febbraio 1996) (dove si dice che “Le questioni concernenti la nazionalità cadono sotto il sovrano dominio di ogni stato e sta ad ogni stato definire le regole e i principi che governano l'acquisto e la perdita della nazionalità, sempre che queste leggi non violino il diritto internazionale”).

più che altro il ruolo di sostituto, custode, garante. I palestinesi⁴⁸ erano i reali titolari della sovranità sull'intero territorio del mandato storico della Palestina durante tutto il periodo in cui tale mandato è stato attivo. Il Mandato Britannico esercitava il mero e temporaneo ruolo di custode (come nei sistemi monarchici, dove alcuni 'guardiani' erano frequentemente assegnati all'assistenza di giovani monarchi che non avevano ancora raggiunto l'età adulta ma il cui stato di giovani monarchi non risultava per questo messo in questione). Lo stato successore, in questo che è di fatto un caso interessante di successione tra stati, era Israele (almeno di una parte di quella che era la Palestina del mandato storico).

Secondo il diritto sulla successione tra stati, quando un territorio è sottoposto a successione di sovranità, la legge sulla successione degli stati richiede che il nuovo stato offra la cittadinanza agli abitanti (comunemente chiamati 'residenti abituali'⁴⁹) di tale territorio geografico⁵⁰. Questa norma è consuetudinaria e vincola tutti gli stati⁵¹. In termini pratici questo significa che quando un territorio è sottoposto ad un cambio di sovranità le persone che abitualmente vi risidevano acquisiranno automaticamente la cittadinanza dello stato successore perché questo geograficamente contiene le loro case d'origine, la cui collocazione rimane chiaramente la stessa. Questo è inoltre da ritenersi valido sia nel caso in cui i residenti abituali del territorio interessato siano concretamente presenti all'interno del territorio sottoposto al cambiamento di sovranità nel giorno in cui esso si verifica, sia nel caso in cui essi non lo siano.

L'assemblea Generale ha adottato⁵² una serie di principi legali che dimostrano definitivamente il fatto che attenendosi alle norme sulla successione degli stati i rifugiati palestinesi del 1948 hanno il diritto assoluto di ritornare alle loro case

⁴⁸ Vedi, Sezione 3.B.1, qui sotto, per ulteriori approfondimenti sulla *de jure* sovranità nazionale dello stato predecessore in questo caso, è il popolo palestinese che lo rappresenta collettivamente, in quanto beneficiario della "sacra fiducia" del mandato.

⁴⁹ "I residenti abituali" sono gli abitanti di una particolare area geografica la cui residenza a lungo termine in quel luogo ha stabilito quell'area come il luogo della loro residenza permanente, dove sono le loro case d'origine. Riguardo alla scelta del termine "residenti abituali" come concetto operativo su cui basare le regole della legge della successione tra stati, consulta General Assembly Resolution A/RES/55/153 (12 Dicembre 2000), "*Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*," dove si sposa la scelta della Commissione di Giustizia Internazionale che decise di basarsi sul concetto operativo di "residenti abituali". Il "Commento Ufficiale" all'Articolo 5 dichiara: Per quel che riguarda il criterio su cui tale assunzione si poggia, essa deriva dall'applicazione del principio di nazionalità effettiva al caso specifico di successione tra stati. Come rilevato da Rezek, "l'approccio giuridico alla nazionalità non dovrebbe basarsi su formalità o artifici, ma sulla reale connessione tra l'individuo e lo stato." La residenza abituale è la prova più comunemente utilizzata per definire il gruppo base di cittadini nei casi di successione tra stati, anche nel caso in cui si tratti soltanto di una persona". Questo si spiega con il fatto che "la popolazione ha status territoriale o locale, e ciò non ha conseguenze se c'è un successore universale o parziale e nel caso in cui ci sia una cessione, per esempio, un 'trasferimento' di sovranità, o rinuncia di uno degli stati seguita dalle disposizioni dell'autorità internazionale." Inoltre nella visione degli esperti dell'Ufficio dell'Alta Commissione per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR), "la residenza stessa pone le basi di una connessione sostanziale con il territorio in questione." *Id.*, (note a piè di pagina omesse).

⁵⁰ Vedi, per esempio, L. Oppenheim, I INTERNATIONAL LAW 598 (7th ed., 1948) (in cui si dichiara che "gli abitanti del territorio soggiogato e ceduto acquisiscono *ipso facto* da tale soggiogamento o cessione la nazionalità dello stato che acquisisce il territorio," e in cui si fa riferimento a tale norma perché "stabilita dalla legge consuetudinaria delle Nazioni"); Ian Brownlie, "The Relations of Nationality in Public International Law," 39 *The British Yearbook of International Law* 284, 320 (1963) ("L'evidenza supporta in maniera inconfutabile la visione secondo cui la popolazione segue il cambio di sovranità in materia di nazionalità"); Charles Hyde, II INTERNATIONAL LAW 1090 (1945) ("Ogni volta in cui uno stato acquisisce da un altro parte del suo territorio, gli abitanti dell'area sottoposta a tale trasferimento, cittadini dell'entità prima sovrana, sono, in assenza di un accordo, collettivamente naturalizzati."); F.A. Mann, "The Effect of Changes of Sovereignty upon Nationality," 5 *Modern Law Review* 218, 221 (1941-2) ("La norma moderna del diritto consuetudinario internazionale potrebbe essere formulata come segue: la nazionalità dello stato predecessore è perduta e quella dello stato successore acquisita dagli abitanti del territorio ceduto o annesso perché una volta soggetti alla potenza sovrana caduta.")

⁵¹ Vedi, per esempio, "Comment: UNHCR and Issues Related to Nationality," Vol. 14, no.3 *Refugee Survey Quarterly* 91, 102 (1995) (UNHCR Center for Documentation on Refugees) (in cui si dichiara che "La pratica statale rinforza a livello internazionale la regola secondo cui, in principio, la popolazione va con il territorio ricevendone dunque la nazionalità corrispondente alla propria residenza").

⁵² Vedi, General Assembly Resolution A/RES/55/153 (12 December 2000), "*Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States*" [da qui in poi "*ILC Articles on Nationality/State Succession*"].

d'origine all'interno delle linee di confine decise durante l'armistizio del 1949. Questi principi sono chiamati gli 'Articoli sulla Cittadinanza di tutte le persone in Relazione alla successione tra stati' (da qui in poi Articoli sulla Cittadinanza/Successione tra Stati della ILC) e vennero redatti dalla Commissione Internazionale di Giustizia (Da qui in poi ILC –International Law Commission). Quest'ultimo è un organo delle Nazioni Unite che provvede esperti legali che hanno il compito di chiarire alcuni argomenti del diritto internazionale decisi dall'Assemblea Generale. L'Assemblea Generale adottò gli Articoli della ILC alla parola⁵³, così come erano stati presentati all'Assemblea Generale e domandò agli stati di metterli in pratica nella concessione della cittadinanza nel contesto della successione tra stati⁵⁴. Gli Articoli sulla Nazionalità/Successione tra Stati della ILC riflettono i vincoli della legge consuetudinaria internazionale, infatti hanno il fine di chiarire l'esecuzione di certe regole nel diritto della successione tra stati.

L'ARTICOLO 14(2) degli Articoli sulla Cittadinanza/ Successione tra Stati della ILC in particolare nomina specificatamente il diritto al ritorno come parte integrante del diritto sulla successione fra stati per tutti gli abituali residenti di un territorio che è sottoposto al cambio di sovranità:

Articolo 14: Status dei residenti abituali

1. Lo status degli abituali residenti non dovrà essere influenzato dalla successione tra stati.
2. Lo stato in questione dovrà prendere tutte le misure necessarie per permettere alle persone coinvolte (dunque i residenti abituali) che vennero obbligate ad abbandonare le loro abituali residenze conseguentemente agli incidenti dovuti agli eventi connessi alla successione tra gli stati, di *tornarvi*⁵⁵. (Enfasi aggiunta)

Sono in particolare tre gli aspetti più importanti dell'articolo 14(2) che chiariscono le norme della legge sulla cittadinanza per come sono applicate nell'eventualità della successione tra stati e nel caso particolare dei rifugiati palestinesi.

Primo, il diritto al ritorno delineato nell'articolo 14(2) è formulato indipendentemente dallo status di cittadinanza dei residenti abituali ai quali esso si riferisce. Lo status di cittadinanza è dunque completamente irrilevante al fine di appurare la validità del diritto al ritorno che consente ai residenti abituali di un territorio che incorre nel cambiamento di sovranità di poter ritornare alle loro case d'origine in quell'area geografica.

Secondo, il diritto al ritorno riguarda tutti i residenti abituali di una data area territoriale sottoposta al cambiamento di sovranità nazionale anche nel caso in cui essi si trovassero al di fuori del territorio in questione nella data in cui tale successione è avvenuta.

Terzo, l'esecuzione dell'articolo 14(2) è obbligatoria per tutti gli stati successori così come indica l'uso della parola 'dovranno' nell'articolo 14(2).

Che l'applicazione delle norme previste dall' Articolo 14(2) sia appropriata nel caso dei rifugiati palestinesi del 1948 è ovvio, infatti nel loro caso la successione tra stati è il risultato di eventi che causarono il dislocamento di una larga parte della popolazione così come è spiegato nel Commento Ufficiale della Commissione Internazionale di Giustizia, articolo 14(2), si tratta esattamente della situazione concreta indirizzata dall'Articolo 14(2)⁵⁶.

L'ARTICOLO 5 degli Articoli sulla Cittadinanza/Successione tra Stati della ILC presenta la stessa norma dell'Articolo 14(2), ma la formula nel linguaggio più tradizionale della legge sulle nazionalità:

Articolo 5: Presunzione di cittadinanza

⁵³ *Vedi*, Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-First Session (3 May – 23 July 1999), GAOR 54th Sess., Supp. 10, U.N. doc. A/54/10 and Corr. 1 & 2), capitolo IV dal titolo "Nationality in Relation to the Succession of States."

⁵⁴ *Vedi*, G.A. Res. A/RES/55/153 (12 December 2000).

⁵⁵ *ILC Articles on Nationality/State Succession*, art. 14.

⁵⁶ *Vedi*, *ILC Articles on Nationality/State Succession*. Il Commento Ufficiale all'Articolo 14 dichiara:

Il paragrafo 2 affronta il problema dei residenti abituali nel caso specifico in cui la successione tra stati causa il dislocamento di una larga fascia della popolazione. Il fine di tale provvedimento è di assicurare l'effettiva restaurazione dello status dei residenti abituali protetti nel paragrafo 1. La Commissione percepisce che ... fosse desiderabile indirizzare esplicitamente il problema di questo vulnerabile gruppo di persone. *Id.*

Soggetti alle provvisori della presente bozza, le persone coinvolte che hanno la propria residenza nel territorio colpito dalla successione tra stati devono presumibilmente acquisire la cittadinanza dello stato successore nella data in cui tale successione abbia luogo.⁵⁷

Applicando l'Articolo numero 5 al caso dei rifugiati palestinesi, diventa palese il fatto che i rifugiati palestinesi- in quanto residenti abituali del territorio sottoposto al cambio di nazionalità- sono automaticamente ritenuti (secondo quanto dice il diritto internazionale sulla successione tra stati) cittadini dello stato successore (Israele) nella data in cui diventi effettiva.

Israele dunque era ed è ancora tenuto a riammetterli, secondo la norma tradizionale della 'riammissione' (che è una regola derivata dal diritto di cittadinanza discusso nella sezione 3.C, qui sopra) la quale richiede che gli stati riammettano i propri cittadini. Per quanto invece riguarda il Commento Ufficiale della Commissione Internazionale di Giustizia a proposito dell'Articolo 5, vi è l'assunzione che gli abituali residenti di un territorio sottoposto al cambiamento della sovranità nazionale acquisiranno automaticamente la cittadinanza dello stato successore, secondo i dettami del diritto internazionale. Tale assunzione può essere vanificata solo da procedure nazionali che siano in conformità con gli Articoli sulla Cittadinanza/Successione tra Stati della ILC, specificatamente e secondo il diritto internazionale. Questa regola si limita a ribadire i limiti che il diritto internazionale stabilisce alle giurisdizioni dei singoli stati in materia di regolamentazione di cittadinanza, come è stato discusso nella sezione 3.A, di cui sopra.

L'Articolo 5 riflette inoltre la norma tradizionale, già menzionata all'inizio di questa sezione, qui sopra, -secondo cui, per usare l'espressione di Ian Brownlie- 'per quel che riguarda la cittadinanza la popolazione si adatta al cambiamento della sovranità nazionale'⁵⁸. Questa regola venne riconosciuta dalla Corte distrettuale di Tel Aviv in un caso del 1951⁵⁹ in cui il giudice dichiarò chiaramente che il diritto internazionale così come le regole del diritto sulla successione degli stati si poggiano su tale principio. Il giudice giunse alla conclusione che nell'assenza di ogni altra legge contraria (il caso risale al 1951 ed Israele non aveva ancora promulgato la Legge sulla Nazionalità) tutti i palestinesi che rimasero all'interno delle linee di confine decise a seguito dell'armistizio dovevano automaticamente diventare cittadini di Israele, secondo quanto prescritto dal diritto internazionale:

...il punto di vista secondo il quale non esistono cittadini di Israele non è compatibile con il diritto internazionale pubblico. La visione più diffusa (basata su Oppenheim, Schwarzenberger, e Lauterpacht) vuole che nel caso in cui avvenga il trasferimento di una porzione del territorio di uno stato in un altro, ogni individuo ed abitante dello stato ceduto diventi automaticamente cittadino del nuovo stato... Se di questo si tratta, non è possibile affermare che gli abitanti di una parte di stato che è stato trasformato in uno stato indipendente non sono loro stessi trasformati in cittadini di quello stato? Fino a quando non verrà formulata un'altra legge che preveda altrimenti, è mia opinione che ogni individuo che, nel giorno in cui Israele è stato fondato, fosse residente nel territorio che oggi costituisce lo stato di Israele, debba essere cittadino di Israele. Qualsiasi altra opinione porta al risultato assurdo di uno stato senza cittadini - un fenomeno che non si è mai verificato nella storia⁶⁰.

La conclusione che il giudice raggiunse in questo caso del 1951 è corretta, secondo il Diritto internazionale, per quel che riguarda i palestinesi che rimasero all'interno delle linee di confine stabilite dall' armistizio del 1949. Essi hanno infatti diritto di acquisire la cittadinanza Israeliana lo stesso giorno in cui avviene la successione. La Legge sulla Successione tra Stati richiede tuttavia che si raggiunga lo stesso risultato per i rifugiati palestinesi che si trovavano temporaneamente dislocati al di fuori del territorio soggetto alla successione tra stati nel giorno in cui la successione

⁵⁷ *ILC Articles on Nationality/State Succession*, art. 5.

⁵⁸ Vedi, Ian Brownlie, "The Relations of Nationality in Public International Law," 39 *The British Yearbook of International Law* 284, 320 (1963) ("è ampiamente evidente che la popolazione segue il cambio di sovranità in materia di nazionalità").

⁵⁹ A.B. v. M.B., 17 ILR 110 (Tel Aviv District Court, 6 April 1951, Zeltner, J.). Questo caso è stato ampiamente citato. Consulta per esempio Kathleen Lawand, "The Right to Return of Palestinians in International Law," Vol. 8, no.4 *International Journal of Refugee Law* 532, 562 & n. 147 (October 1996); Guy Goodwin-Gill, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW 242 & n. 190 (2d ed. 1996) (è da notare che questo è l'unico caso in cui, a partire dalla data in cui avvenne la successione tra stati, una corte Israeliana abbia applicato i principi stabiliti dal diritto internazionale e dalla legge di successione tra stati nelle conclusioni riguardanti il tema dello status di cittadinanza dei palestinesi); Ian Brownlie, "The Relations of Nationality in Public International Law," 39 *The British Yearbook of International Law* 284, 318 (1963); Lex Takkenberg, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 183 & n. 56 (1998) (notare in particolare che il giudice si affida al diritto internazionale e alla legge di successione tra stati nel prendere la decisione); *ILC Articles on Nationality/State Succession*, "Official Commentary" to Article 5, note 44

⁶⁰ A.B. v. M.B., 17 ILR 110 (Tel Aviv District Court, 6 April 1951, Zeltner, J.).

ebbe luogo. In particolare, l' Articolo 14(2) e l' Articolo 5 degli Articoli sulla Cittadinanza/Successione tra Stati della ILC richiede che si ottenga tale risultato nei confronti di tutti i rifugiati palestinesi del 1948. E' così infatti perché la legge sulla successione degli stati richiede specificatamente che lo stato successore agisca distintamente in due direzioni riguardo a tutti i residenti abituali del territorio geografico che intercorre ad un cambio di sovranità: (1) permettere a tutti i residenti abituali, anche coloro che sono stati dislocati al di fuori del territorio soggetto al cambio di sovranità (Articolo 14(2)), e (2) garantire automaticamente la cittadinanza dello stato successore a tutti i residenti abituali (nuovamente, qualunque fosse la loro collocazione temporanea) del territorio intercorso nel cambio di sovranità, il giorno stesso in cui ciò avvenga.

Il consigliere legale della Commissione Economica per Il Medio Oriente delle Nazioni Unite riconobbe già nel 1949, in una lettera indirizzata al UNCCP e datata 22 Novembre 1949, la necessità di interpretare il diritto internazionale per ottenere che il risultato del caso discusso dalla Corte Distrettuale di Tel Aviv nel 1951 fosse automaticamente esteso a tutti i rifugiati palestinesi del 1948 (non solo quelli che rimasero all'interno i confini dell'armistizio del 1949) in modo da ottenere che il conferimento della cittadinanza israeliana venisse automaticamente conferito lo stesso giorno in cui la successione tra stati avvenisse:

Sembra che gli arabi abbiano lo stesso diritto alla cittadinanza degli ebrei, al momento del loro dislocamento così come dopo la loro riammissione in Israele. L'esodo temporaneo di quei rifugiati che abbandonarono Israele e che vi torneranno legalmente non sembrerebbe cambiare il loro status di cittadinanza⁶¹.

In conclusione secondo il diritto internazionale l'applicazione corrente delle norme previste dalla Legge sulla Successione degli stati indica che i rifugiati palestinesi -anche qualora siano dislocati da quelli che diventarono i confini dell'armistizio del 1949 'conseguentemente ad eventi legati alla connessione degli stati'⁶² - debbano essere automaticamente ottenere la cittadinanza israeliana nel giorno stesso in cui la successione tra gli stati avvenga. Come la discussione (sezione 3.C) sul ruolo della 'riammissione' nel Diritto sulla Cittadinanza chiarirà più avanti, se i rifugiati palestinesi del 1948 acquisissero automaticamente la cittadinanza israeliana ciò costituirebbe le fondamenta su cui poter esercitare il loro diritto al ritorno, basandosi sulla combinazione tra la legge sulla successione degli stati e il Diritto di Cittadinanza, quindi basandosi sul loro status di cittadini di Israele. Tale base per il diritto al ritorno alle loro case d'origine all'interno dei confini dell'armistizio del 1949 esiste indipendentemente ed addizionalmente al loro diritto, già presente, di tornare alle proprie case d'origine che gli appartengono secondo la legge sulla successione degli stati semplicemente per il fatto che erano gli abituali residenti del territorio soggetto al cambiamento di sovranità.

Alla luce delle regole sopra elencate, si palesa dunque il fatto che il requisito fondamentale richiesto da Israele nella Legge sulla Cittadinanza del 1952 (discussa, qui sotto, nella sezione 3.D.1), secondo cui i rifugiati palestinesi devono essere stati fisicamente presenti all'interno dei confini dell'armistizio del 1949 in determinati periodi di tempo per essere qualificati idonei alla cittadinanza israeliana non solo non ha nessuna base nel diritto internazionale, ma viola inoltre il diritto internazionale riguardo alla legge sulla successione degli stati.

Ci sono due disposizioni degli Articoli sulla Nazionalità/Successione tra Stati che sono estremamente rilevanti per la questione dei rifugiati palestinesi -Articolo 15⁶³, che vieta ai governi di praticare discriminazioni nel conferire la cittadinanza, e l'Articolo 16⁶⁴, che richiede che si preveda la salvaguardia del processo di rilascio della cittadinanza. Israele ha violato l'articolo 15 approvando la Legge sulla Nazionalità nel 1952. Quest'ultima infatti priva un

⁶¹ *Vedi*, Paolo Contini, *Legal Aspects of the Problem of Compensation to Palestine Refugees* (Dated 22 November 1949), attached to *Letter and Memorandum dated 22 November 1949, Concerning Compensation, Received by the Chairman of the Conciliation Commission from Mr. Gordon R. Clapp, Chairman, United Nations Economic-Survey Mission for the Middle East*, United Nations Conciliation Commission for Palestine, U.N. Doc. W/32 (versione ridotta) (Originale: Inglese) (19 gennaio 1950), accessibile nel sito di UNISPAL (La sezione II(d) contiene le parti citate del testo nel secondo paragrafo).

⁶² *Vedi*, *ILC Articles on Nationality/State Succession*, art. 14(2).

⁶³ *Vedi*, *ILC Articles on Nationality/State Succession* (nel quale, Articolo 15, riguardo alla "Non discriminazione" si legge: "Gli stati interessati non possono negare alle persone interessate con discriminazioni di qualsiasi tipo il ritorno di trattenere o acquisire una nazionalità o il diritto di scelta in casi di successione tra stati").

⁶⁴ *Vedi*, *ILC Articles on Nationality/State Succession* (dei quali Articolo 16, riguardo alla "Proibizione di decisioni arbitrarie rispetto alle questioni di nazionalità" in cui si legge: "Le persone interessate non potranno essere arbitrariamente private della nazionalità dello stato predecessore o del diritto di acquisire la nazionalità dello stato successore o di nessun'altra scelta di cui hanno diritto nei casi di successione tra stati").

larghissimo gruppo di rifugiati palestinesi del 1948 del diritto di cittadinanza (essi avrebbero invece dovuto essere considerati automaticamente cittadini di Israele, secondo il diritto internazionale, nel giorno stesso in cui è avvenuta la successione tra stati) permettendo invece ad ebrei di tutto il mondo di acquisire la cittadinanza Israeliana attraverso la Legge del Ritorno, ben più generosa (se ne discute nella Sezione 3.D.1, qui sotto). Israele ha violato l'articolo 16 quando non ha permesso ai rifugiati palestinesi del 1948 di rientrare all'interno dei confini decisi dall'armistizio, negando loro l'elementare opportunità di essere ascoltati in una corte di giustizia impugnando la propria causa e sfidando la legalità –a partire dal diritto internazionale- della Legge israeliana Sulla Nazionalità, promulgata nel 1952.

Bisognerà inoltre notare che gli Articoli sulla Cittadinanza/Successione tra Stati della ILC si applicano a prescindere dalle circostanze nelle quali un popolo è stato dislocato (quindi con mezzi pacifici o meno). Gli Articoli sulla Cittadinanza/Successione tra Stati vennero formulati proprio in riferimento ad entrambi gli scenari e il loro obiettivo è in entrambi i casi lo stesso –assicurare che gli stati accordino a tutti i residenti abituali involontariamente dislocati il diritto al ritorno alle loro case d'origine, riconosciuto sul piano internazionale.

3.B.1 La legittimità della sovranità nazionale dei palestinesi, in quanto 'stato predecessore' nel caso di successione tra stati

In questo caso specifico di successione tra stati, il popolo palestinese rappresenta lo stato predecessore. Il popolo palestinese ha legalmente acquisito collettivamente la sovranità nazionale su tutto il territorio storico della palestina del mandato del 1919, in virtù della sovranità garantita nell'Articolo 22, paragrafo 4 della convenzione della Lega delle Nazioni⁶⁵. In virtù del mandato Classe A garantito dalla Lega delle Nazioni, che si basa sul contenuto della

⁶⁵ Convenzione della lega delle Nazioni, 28 Giugno 1919, ristampata in Henry Cattan, PALESTINE AND INTERNATIONAL LAW: THE LEGAL ASPECTS OF THE ARAB-ISRAELI CONFLICT 259 (1973). Nell'Articolo 22 si scrive, in parte:

In quelle colonie e territori che come conseguenza dell'ultima guerra hanno cessato di essere sotto la sovranità degli stati cui erano prima sottomessi e che sono abitati da popoli non ancora capaci di autonomia nelle difficili condizioni del mondo moderno, dovrebbe essere applicato il principio per cui il benessere e lo sviluppo di tali popoli rappresenta *la sacra fiducia nella civilizzazione e questa convenzione dovrà incarnare tale concetto assicurandosi che l'esecuzione di tale fiducia abbia luogo.*

La migliore maniera di mettere in pratica questo principio è che la tutela di questi popoli sia consegnata a nazioni avanzate che in ragione delle loro risorse, esperienza e posizione geografica potranno intraprendere nel migliore dei modi questa responsabilità, che sono disposte ad accettare, e tale tutela sarà da loro esercitata attraverso il mandato per conto della Lega. Il carattere del mandato dovrà cambiare secondo lo stadio di sviluppo dei popoli in questione, la situazione geografica del territorio, le sue condizioni economiche e altre simili circostanze. Alcune comunità precedentemente appartenute all'Impero turco hanno raggiunto uno stadio di sviluppo tale che *la loro esistenza di nazioni indipendenti potrà provvisoriamente essere riconosciuta* e resa soggetta ai consigli amministrativi e all'assistenza di una potenza mandataria fino a che non siano capaci di autonomia. I desideri di queste comunità devono essere presi in considerazione nella selezione della potenza mandataria. *Id.*, art. 22 (enfasi aggiunta).

Come risulta chiaro, il paragrafo 4 dell'Articolo 22 fa specificatamente riferimento all' area geografica prima occupata dall' Impero Turco. Quest' area, che include la Palestina, venne infine divisa in cinque diverse aree sottoposte a potenze mandatarie – Palestina, Transgiordania, Libano, Siria e Iraq– tutte denominate di mandato di "Classe A" in quanto ritenute più pronte a diventare indipendenze sovrane e che ci si aspettava sarebbero state capaci di ottenere l'indipendenza prima di quelle di mandato di "Classe B" o "Classe C".

Ne risulta dunque che la Lega delle Nazioni stessa, già nel 1919, riconobbe, "provvisoriamente" l'esistenza della Palestina in quanto "nazione indipendente" nell' Articolo 22 of della sua convenzione. La Convenzione della Lega delle Nazioni precedette l'identificazione della Gran Bretagna in quanto potenza mandataria sulla Palestina e servì come base giudiziaria all'autorità britannica nel servire come potenza mandataria. Ne deriva dunque che la Gran Bretagna si assunse la responsabilità di potenza mandataria in Palestina assoggettandosi completamente ai termini previsti dall'Articolo 22 della Convenzione della Lega delle Nazioni. Il significato del mandato, come delineato dalla Lega delle Nazioni, venne specificatamente caratterizzato nel Paragrafo 1 dell' Articolo 22 dell'Accordo come "sacra fiducia" nello sviluppo dei diritti di sovranità nazionale dei territori interessati. I beneficiari di tale "fiducia" (e dunque i titolari di quella fiducia – o sovranità nazionale, in questo caso) erano le popolazioni indigene locali per le quali tali mandati erano stati creati. Le potenze mandatarie erano dunque meri "managers" di tale fiducia.

Non si intendeva dunque in nessun caso che le potenze mandatarie supplissero o rimpiazzassero le popolazioni indigene locali come titolari dei diritti di sovranità nelle aree in cui tali mandati erano stati previsti. Questo è anche il caso della Gran Bretagna, la quale assunse il ruolo di potenza mandataria in Palestina con il chiaro intendimento che la propria responsabilità, la sua stessa *raison d'être* in quanto potenza mandataria era investita della responsabilità di portare a pieno termine il riconoscimento dell' "esistenza" della Palestina in quanto "nazione" "indipendente" e sovrana, come La Lega delle Nazioni aveva precedentemente previsto. Si trattava dunque di assistere il popolo palestinese in veste fiduciaria nel diventare uno stato completamente sovrano e indipendente comprendente tutta l'area della Palestina storica del mandato. Ogni azione successiva della Gran Bretagna nel suo ruolo di potenza mandataria e fiduciaria che

Convenzione, i palestinesi sono investiti della sovranità nazionale su tutto il territorio della palestina storica del mandato⁶⁶. La Gran Bretagna assunse il suo ruolo di potenza mandataria puramente fiduciaria (e chiaramente non sovrana) e si sottomise chiaramente alle imitazioni previste dalla dichiarazione di intenti per i mandati formulata nell'Articolo 22 della Convenzione della Lega delle Nazioni. La Dichiarazione della Lega delle Nazioni che reca sovranità nazionale su tutto il territorio palestinese del Mandato è stata approvata ed ereditata dalle Nazioni Unite. Di conseguenza sia le Nazioni Unite che la Gran Bretagna erano obbligate a riconoscere la sovranità palestinese su tutto il territorio palestinese storico del mandato.

Ogni azione della Gran Bretagna o delle Nazioni Unite che derogassero da tale applicazione della sovranità nazionale su tutto il territorio della palestina del mandato storico devono dunque essere considerate arbitrarie, e non sono legali, dal punto di vista del diritto internazionale.

Allo stesso modo, l'amministrazione provvisoria della dichiarazione d'indipendenza unilateralmente approvata da Israele nel maggio 1948 trasgrediva completamente le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che precedevano immediatamente⁶⁷ (e seguivano⁶⁸) tale azione unilaterale. Nell'aprile 1948, il Consiglio di Sicurezza aveva ormai espressamente fatto marcia indietro rispetto alla raccomandazione dell'Assemblea Generale contenuta nella Risoluzione 181⁶⁹ (conosciuta come 'Soluzione di Partizione') del 29 Novembre 1947. Il Consiglio di Sicurezza voleva invece perseguire metodi più pacifici – quindi più legali, secondo le norme del Diritto internazionale- nel confrontarsi con la situazione. Gli Stati Uniti a quel punto avevano proposto un 'Accordo di amministrazione fiduciaria' per la Palestina⁷⁰ completamente distinta dal concetto di partizione in cui si proponeva di istituire un' amministrazione fiduciaria provvisoria su tutto il territorio nazionale della Palestina del mandato secondo cui tutti i residenti (indipendentemente dalla loro nazionalità, religione, etnia) avrebbero vissuto sotto un unico, governo laico e

abbia anche lontanamente derogato dal rispetto dei termini previsti dall'Articolo 22 è dunque da considerarsi *ultra vires* e nullo secondo i principi stabiliti dalla Lega delle Nazioni. Certamente i diritti di sovranità previsti *de jure* (il "corpus" fiduciario) di cui sono titolari i beneficiari nell'interesse dei quali la Gran Bretagna stava gestendo la "fiducia" mandataria rimangono intatti, inalterati e immutati da qualunque azione *ultra vires* della Gran Bretagna (o successivamente delle Nazioni Unite). Dei cinque mandati di "Classe A" creati dalla Lega delle Nazioni nel territorio prima occupato dall'Impero Turco, solamente quello della Palestina ha fallito nell'attuazione di uno stato totalmente indipendente e sovrano. Gli altri quattro mandati – Transgiordania, Libano, Siria e Iraq – hanno tutti portato a stati indipendenti e sovrani come previsto secondo gli obiettivi dell'Articolo 22 della Lega delle Nazioni. L'impegno preso nei riguardi dagli altri mandati di "Classe A" nel 1919 era stato promesso ugualmente al popolo palestinese che è dunque rimasto fin da allora titolare di uno stato indipendente e sovrano, da allora in poi.

⁶⁶Vedi, e.g., John Quigley, PALESTINE AND ISRAEL: A CHALLENGE TO JUSTICE 15 & n. 5 (1990), che cita Duncan Hall, MANDATES, DEPENDENCIES, AND TRUSTEESHIPS 81 (1948) (la Commissione dei Mandati Permanenti della Lega delle Nazioni che supervisiona l'amministrazione dei mandati, disse che le potenze mandatarie non avevano diritto di sovranità, erano i popoli sottomessi al mandato a detenere la sovranità").

⁶⁷ Consulta, per esempio, S.C. Resolution 44 (1 April 1948), in cui il Consiglio di Sicurezza, sotto pressione degli Stati Uniti, passò una risoluzione in cui si richiedeva alla Segreteria Generale di adunare una riunione speciale dell'Assemblea Generale per "ragionare ulteriormente sulla questione del futuro governo della Palestina" e specificatamente sull'accordo di amministrazione fiduciaria proposto dagli Stati Uniti per la Palestina. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il più alto corpo decisionale e politico delle Nazioni Unite, abbandonò infine il concetto di partizione proposto dalla risoluzione 181. Il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale nel 1948 erano piuttosto impegnate a perseguire una soluzione pacifica che non avrebbe violato le norme internazionali proibendo discriminazioni basate su criteri di tipo razziale, etnico, religioso o politico e che non avrebbe infranto i diritti di autodeterminazione del popolo indigeno palestinese, e nello stesso tempo che non gli si sarebbe imposta con la forza o con le armi. Vedi anche, S.C. Resolution 43 (1 April 1948); S.C. Res. 46 (17 April 1948); S.C. Resolution 48 (23 April 1948).

⁶⁸ Vedi, per esempio, S.C. Res. 49 (22 May 1948); S.C. Res. 50 (29 May 1948); S.C. Res. 53 (7 July 1948); S.C. Res. 54 (15 July 1948); S.C. Res. 56 (19 August 1948); S.C. Res. 61 (4 November 1948); S.C. Res. 62 (16 November 1948); S.C. Res. 66 (29 December 1948).

⁶⁹ G.A. Res. 181, U.N. GAOR, 2d Sess., U.N. Doc. A/519 (1947) (risoluzione del 29 Novembre 1947, in cui si raccomanda la partizione della Palestina).

⁷⁰ La delegazione degli Stati Uniti alle Nazioni unite redasse e fece circolare un documento "Bozza per un accordo di amministrazione fiduciaria della Palestina: documento in fase elaborativa fatto circolare dalla delegazione statunitense," U.N. doc. A/C.1/277 (1948), che appare nei registri ufficiali della Seconda Sessione Speciale dell'Assemblea Generale, Allegato ai Volumi I and II (1948).

democratico istituito sotto gli auspici del Consiglio delle Nazioni Unite per il territorio soggetto ad amministrazione fiduciaria. A quel punto tutte le parti capirono –inclusi il Consiglio di Sicurezza e specialmente gli Stati Uniti (come è documentato dal memorandum interno al dipartimento di stato⁷¹ di quel periodo) – che la partizione della Palestina andava completamente contro i diritti legali di autodeterminazione (ed i desideri) del popolo palestinese e poteva quindi solamente essere imposta con la forza in violazione del diritto internazionale. La partizione è dunque illegale secondo il diritto internazionale e i due principi che erano stati appena codificati nella Carta delle Nazioni Unite,⁷² nel giugno 1945. Primo, la norma consuetudinaria che riconosce il diritto di autodeterminazione dei popoli, codificata nell'Articolo 1(2)⁷³ della Carta. Secondo, la regola che 'vieta di appropriarsi di un territorio con la forza', codificata dall'Articolo 2(4)⁷⁴ della Carta. Le Nazioni Unite non possono dunque legalmente imporre la partizione al popolo palestinese, in violazione con il loro diritto all'autodeterminazione, con l'uso della forza e contro i loro desideri. Il Consiglio di Sicurezza (che includeva, esplicitamente, gli Stati Uniti) riconobbe palesemente tale principio.

Quanto appena delineato ci porta a concludere che il popolo palestinese costituiva collettivamente lo stato predecessore in questo interessante caso di successione tra stati. Il Mandato Britannico aveva invece il ruolo di mero garante di quello che doveva diventare lo stato palestinese. Qualsiasi azione della Gran Bretagna o degli Stati Uniti che in qualche modo derogasse alla sovranità assegnata al popolo palestinese è dunque da considerarsi illegittima secondo il diritto internazionale non potendo essere ricondotta a nessuna legittimità di tipo legale, in nessun modo.

3.C La norma di riammissione -un obbligo rispetto ad altri stati-

Il diritto degli individui di tornare alle proprie case d'origine ha altre fondamenta nel Diritto di Cittadinanza, oltre alla Legge sulla Successione tra Stati. Secondo il diritto sulla cittadinanza il dovere di mettere in pratica il diritto individuale al ritorno è un obbligo posseduto da ogni stato rispetto agli altri stati. La norma prevede che gli stati debbano riammettere i propri cittadini (dunque permettendo loro di esercitare il proprio diritto al ritorno) infatti se lo rifiutassero obbligherebbero altri stati a ricevere o ad ospitare gli individui 'espulsi'⁷⁵. Questo principio è conosciuto come 'regola di riammissione'. La norma si poggia sul principio secondo cui uno stato non può espellere o abbandonare al proprio destino un proprio cittadino al di fuori dei confini rifiutandone la riammissione. Infatti un' azione di questo tipo caricherebbe le spalle di un altro stato (ricevente) di un' inaccettabile responsabilità poiché dovrebbe accettare l'individuo lasciato al di fuori dei confini.⁷⁶ Secondo il diritto internazionale gli stati non possono gravare gli uni sugli altri in questo modo.⁷⁷ Tale norma è riconosciuta⁷⁸ a livello internazionale ed ha acquisito carattere consuetudinario:

⁷¹ Vedi, per esempio, "Report by the Policy Planning Staff on Position of the United States with Respect to Palestine," 19 Gennaio 1948, 5 *Foreign Relations of the United States 1948* 546, 549, 553 (1976) (in cui lo staff di pianificazione della politica del Dipartimento di stato informò il segretario di stato degli Stati Uniti nel Gennaio 1948 che l'imposizione del piano di partizione violava i diritti di autodeterminazione posseduti dal popolo palestinese previsti dal diritto internazionale).

⁷² Vedi, Charter of the United Nations, June 26, 1945, 59 Stat. 1031, T.S. 993, 3 Bevens 1153, entrata in vigore il 24 ottobre 1945 [da qui in poi "*U.N. Charter*"].

⁷³ Vedi, *U.N. Charter*, art. 1(2). Articolo 1(2) elenca uno degli scopi precisi delle Nazioni Unite: Sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni che si basano sul rispetto dei principi di uguaglianza dei diritti dei popoli e sul loro diritto all'autodeterminazione, prendendo ulteriori e appropriate misure per fortificare la pace universale. *Id.*, art. 1(2).

⁷⁴ Vedi, *U.N. Charter*, art. 2(4). Nell'Articolo 2(4) si legge: "Le relazioni internazionali degli stati membri non potranno prevedere minacce o l'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno stato, né potranno contraddire in nessun altro modo i fini delle Nazioni Unite." Questa norma vincolante del diritto internazionale consuetudinario si riflette in precedenti accordi internazionali, come nel patto di Kellogg-Briand del 1928 e nella Dottrina di Stimson del 1932.

⁷⁵ Vedi, per esempio, Richard Plender, *INTERNATIONAL MIGRATION LAW* 71 (1972) ("L'affermazione secondo cui ogni stato deve ammettere i propri connazionali nel proprio territorio è così ampiamente accettata che può essere descritta come un luogo comune del diritto internazionale").

⁷⁶ Consulta, ad esempio, P. Weis, *NATIONALITY AND STATELESSNESS IN INTERNATIONAL LAW* 53 (1979) ("lo stato di appartenenza nazionale ha inoltre l'obbligo di riammettere un cittadino nato all'estero che non è mai risieduto in quel territorio nel caso in cui venga esposta domanda da parte dello stato di residenza").

⁷⁷ Vedi, per esempio, Guy Goodwin-Gill, *INTERNATIONAL LAW AND THE MOVEMENT OF PERSONS BETWEEN STATES* 137 (1978) ("Considerato semplicemente come un obbligo tra stati, il dovere di riammettere i cittadini è fermamente stabilito dal diritto internazionale").

‘(Uno) stato (d’origine) possiede normalmente nei confronti di altri stati (in particolare degli stati che hanno accolto cittadini dello stato d’origine) l’obbligo di riammettere i propri cittadini.’⁷⁹

3.D Il divieto di snazionalizzazioni di Massa

Esiste inoltre un’altra norma consuetudinaria e vincolante del diritto internazionale conosciuta come: ‘divieto di snazionalizzazione’. Questa regola è complementare al principio di riammissione, già discusso precedentemente. Il divieto di snazionalizzazione impedisce ad uno stato di praticare la revoca della nazionalità, cosiddetta snazionalizzazione, in modo da ignorare il proprio obbligo di riammissione dei cittadini. Tale norma – come quella di riammissione, imparentata al Diritto di Cittadinanza- aveva acquisito carattere consuetudinario ben prima degli eventi del 1948.

Come qualcuno ha notato il divieto di snazionalizzazione è complementare alla norma di riammissione: ‘Gli stati non possono ricorrere alla snazionalizzazione dei cittadini che si trovano all’estero ‘con il solo scopo di negar loro la riammissione impedendone il ritorno’ tale azione condurrebbe ‘ad una grave infrazione dei diritti di sovranità dello stato di residenza’.⁸⁰

Famosi commentatori sono ugualmente d’accordo nel riconoscere senza mezzi termini la norma contro la snazionalizzazione. John Fischer Williams per esempio scrivendo nel 1927, formulava la regola come segue: ‘Uno stato non può costringere nessun altro stato a ricevere i propri cittadini volendo espellerli dal proprio territorio attraverso l’esilio o la privazione della cittadinanza’⁸¹

Richard Plender formula invece la norma in questo modo: ‘Uno stato non può giustificare l’espulsione o la non ammissione di quelli che erano precedentemente i suoi cittadini con il fatto che li ha precedentemente privati della cittadinanza’⁸²

Alla voce ‘Popolo, Espulsione e Trasferimento’ l’autorevole Enciclopedia di Diritto Pubblico Internazionale (Encyclopedia of Public International Law) è assolutamente categorica nel dichiarare che i cittadini non possano essere privati della riammissione a partire dal presupposto secondo cui non sono più cittadini.⁸³

Un altro commento dichiara che la regola è ugualmente e categoricamente applicabile ‘ai fini del Diritto internazionale gli Stati non godono della libertà di snazionalizzare i propri cittadini in modo da espellerli in quanto ‘non cittadini’⁸⁴

Ulteriore credibilità al ‘divieto di snazionalizzazione’ è concesso da un autorevole stesura della convenzione internazionale del 1930⁸⁵, nelle risoluzioni di organismi delle Nazioni Unite⁸⁶ e in altre molteplici dichiarazioni regionali.⁸⁷

⁷⁸ Vedi, ad esempio, Lex Takkenberg, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 238 (1998) (in cui si dichiara che: “i cittadini hanno virtualmente il diritto illimitato di entrare nel proprio paese”).

⁷⁹ Vedi, e.g., Guy Goodwin-Gill, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW vii (2d. ed. 1996). Vedi, inoltre, *Id.*, a p. 269 (dove si fa riferimento al “dovere di uno stato di riammettere i propri cittadini” in quanto obbligo legale, vincolante di tutti gli stati).

⁸⁰ Vedi, Kathleen Lawand, “The Right to Return of Palestinians in International Law,” Vol. 8. No. 4, *International Journal of Refugee Law* 532, 552 (October 1996) (che cita P. Weis, NATIONALITY AND STATELESSNESS IN INTERNATIONAL LAW 54, 57 (1979)).

⁸¹ Vedi, John Fischer Williams, “Snazionalizzazione,” 8 *British Yearbook of International Law* 45, 61 (1927) (in cui si dice inoltre: “Ci si accorderà anche in generale che uno stato è vincolato a ricevere all’interno del proprio territorio ogni individuo che posseda la propria nazionalità...”). Vedi anche, *Id.*, 56 (“Il dovere di uno stato di ricevere indietro i propri cittadini è professato dalle autorità riconosciute nei termini più generali e in accordo con la pratica concreta degli stati”).

⁸² Vedi, Richard Plender, INTERNATIONAL MIGRATION LAW 87 (1972).

⁸³ Vedi, Alfred de Zayas, “Population, Expulsion and Transfer,” in Bernhardt (ed.), 8 *Encyclopedia of Public International Law* 438, 442 (1985).

⁸⁴ Vedi, Guy Goodwin-Gill, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW 242 & n. 186 (2d ed. 1996) (che cita D.P. O’Connell, STATE SUCCESSION IN MUNICIPAL LAW AND INTERNATIONAL LAW, vol. 1, 498-9 (1967)).

⁸⁵ Vedi, Research in International Law, Harvard Law School, “Nationality, Responsibility of States, Territorial Waters: Drafts of Conventions Prepared in Anticipation of the First Conference on the Codification of International Law, The Hague, 1930,” *The Law of Nationality*, 23 *American Journal of International Law* 13, 16 (1929) (Article 20, in cui si dichiara che “uno stato non può rifiutare di ricevere nel suo territorio una persona espulsa o esclusa dal territorio di un

La snazionalizzazione è proibita dalla legge internazionale anche nel caso in cui si tratti di un singolo individuo. Il divieto di snazionalizzazione risulta dunque fortificato quando è portata a termine su larga scala e con l'intento, da parte del governo, di chiudere fuori dal corpo politico dello stato grossa parte dei cittadini.

Secondo quanto prescritto dai Diritti Umani, come verrà discusso nella sezione 5, qui sotto, la snazionalizzazione è da considerarsi ulteriormente illegale, sotto il profilo del diritto internazionale, quando il gruppo delle persone private della cittadinanza da parte dello stato sono state selezionate in base a criteri discriminatori quali razza, etnia, religione o credo politico, espressamente vietati ad ogni stato nelle sue pratiche di governo dai trattati internazionali e dalla legge consuetudinaria dei diritti umani. Tali criteri discriminatori includono quelli elencati, per esempio, nell'Articolo 2(1) della Convenzione Internazionale per i Diritti Civili e Politici: 'razza, colore, sesso, linguaggio, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altre caratteristiche'⁸⁸

3.D.1 L'intento di snazionalizzare i rifugiati palestinesi del 1948 attraverso la Legge sulla Nazionalità approvata da Israele nel 1952

Ci sono due leggi che regolamentano la cittadinanza in Israele: una per gli ebrei e l'altra per i non ebrei. La legge che conferisce la cittadinanza agli ebrei è la Legge sul Ritorno.⁸⁹ Essa prevede che si fornisca la cittadinanza a tutti gli ebrei del mondo che desiderino emigrare in Israele.⁹⁰

La legge prevede una gamma di persone ampissima, in modo da poter garantire il diritto di cittadinanza al più ampio numero di ebrei possibile. Così come un apologeta del diritto al ritorno aveva dichiarato: 'la Legge sul Ritorno non discrimina nessun gruppo razziale, garantisce semplicemente a tutti i membri di un gruppo specifico, il popolo ebraico, un privilegio che non è previsto per i membri di nessun altro gruppo'.⁹¹

La Legge sulla Nazionalità israeliana⁹² approvata nel 1952 è in forte contrasto con la Legge sul Ritorno. La Legge sulla Nazionalità è infatti stata scritta con il chiaro obiettivo di escludere il più largo numero di rifugiati palestinesi possibile dal rilascio della cittadinanza israeliana. Mentre da un lato essa evita attentamente di utilizzare il termine 'non ebreo' nel

altro stato se questa persona è cittadina del primo stato o se era precedentemente sua cittadina ed ha perduto la cittadinanza senza aver o ad aver acquisito la cittadinanza di nessun'altro stato").

⁸⁶ Vedi, per esempio, Draft Principles on Freedom and Non-Discrimination in Respect of Everyone to Leave Any Country, Including His Own, and to Return to His Country, U.N. Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Res. 2B(XV), U.N. Doc. E/CN.4/846 (1963) p. 44 at p. 46 (in cui il paragrafo II(b) stabilisce che: "Non si può privare nessuno arbitrariamente della sua nazionalità ... con il fine di impedirgli di ritornare al proprio paese").

⁸⁷ Vedi, per esempio, Strasbourg Declaration on the Right to Leave and Return, art. 6, para. (b), 26 November 1986 (in cui si dichiara che "Nessuno può essere privato della propria cittadinanza o nazionalità con il fine di causarne l'esilio o di impedirne l'esercizio del diritto di entrare nel suo paese"), citato in Hurst Hannum, THE RIGHT TO LEAVE AND RETURN IN INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE 156 (1987).

⁸⁸ International Covenant on Civil and Political Rights, adottato il 16 Dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, G.A. Res. 2200A, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 UN Treaty Series 171, art. 2(1) (ratificato da Israele il 3 ottobre 1991).

⁸⁹ 4 *Laws of the State of Israel* 114 (1950).

⁹⁰ 4 *Laws of the State of Israel* 114 (1950) (nella sezione 1 della legge si prevede che: "Ogni ebreo ha il diritto di venire in questo paese [Israele] in quanto *oleh* [immigrato ebreo]").

⁹¹ A. Rubinstein, *The Constitutional Law of the State of Israel* (Jerusalem, 1959), 161, 182, citato in David Kretzmer, THE LEGAL STATUS OF THE ARABS IN ISRAEL 36 & n.6 (1990).

⁹² Nationality Law, 5712/1952, 93 *Official Gazette* 22 (1952).

descrivere le ristrette categorie⁹³ di persone diventate eligibili per l'ottenimento della cittadinanza israeliana secondo la Legge sulla Nazionalità del 1952, diventa chiaro che questa legge era stata formulata per essere applicata solamente ai non ebrei, infatti gli ebrei possono fare riferimento alle regole molto più facili previste dalla Legge sul Ritorno in materia. In contrasto, la Legge sulla Nazionalità del 1952 (per non ebrei) impone stretti requisiti alle persone che basandosi su questa legge vogliono richiedere la nazionalità (o cittadinanza). Essi infatti devono essere stati presenti all'interno dei confini stabiliti dall'armistizio del 1949 in date particolari. La maggior parte dei rifugiati palestinesi del 1948 non potevano infatti rispondere ai requisiti di presenza fisica previsti dalla Legge sulla Nazionalità israeliana del 1952. Questa legge privava infatti della cittadinanza un intero e numeroso gruppo di persone. Tale snazionalizzazione ha poi costituito il principale fondamento al partire dal quale Israele ha virtualmente ostacolato l'intero gruppo di rifugiati palestinesi del 1948 nell'esercizio del loro diritto al ritorno.

Ciò nonostante, siccome la Legge sulla Nazionalità approvata da Israele nel 1952 viola chiaramente le regole del Diritto di Cittadinanza che proibiscono la snazionalizzazione, essa è da considerarsi completamente illegale dal punto di vista del diritto internazionale. Ciò ha ancor più valore in ragione del fatto che questa legge priva un così numeroso gruppo di persone della nazionalità. Risulta inoltre chiaro il fatto che il gruppo di persone che veniva privato della nazionalità era stato scelto in base a criteri discriminatori (ad esempio secondo criteri razziali, etnici, religiosi, o politici) proibiti dai Diritti Umani in particolare (vedi sez.5, a seguire), e dal diritto internazionale più in generale. La snazionalizzazione praticata da Israele risulta dunque ancora più illegale dal punto di vista del diritto internazionale.

Concludendo questo esame del diritto al ritorno in quanto parte del Diritto di Cittadinanza, risulta chiaro che il diritto al ritorno è solidamente poggiato su questo organismo legale. Secondo il diritto internazionale sulla nazionalità gli stati sono limitati nelle politiche domestiche a regolamentare i criteri del rilascio di cittadinanza in accordo con numerose norme consuetudinarie del diritto internazionale. Primo, secondo la legge sulla successione degli stati, i nuovi stati successori emergenti hanno l'obbligo, nel diritto consuetudinario, di permettere a tutti i residenti abituali di un territorio sottoposto ad un cambiamento di sovranità di tornare alle loro case d'origine dalle quali potrebbero essere stati temporaneamente dislocati durante il processo di successione. Secondo, in aggiunta a quanto detto, la legge di successione degli stati impone un altro obbligo, distinto (però connesso) agli stati successori che devono accordare la cittadinanza a tutti i residenti abituali di un territorio geografico soggetto ad un cambiamento di nazionalità, tale processo si suppone che debba avere luogo automaticamente secondo la pratica del diritto internazionale. Questa seconda regola della legge sulla successione degli stati garantisce effettivamente una seconda base indipendente per mettere in pratica il loro diritto di tornare alle proprie case d'origine dalle quali vennero temporaneamente dislocati durante il processo di successione. In quanto cittadini dello stato successore infatti essi possono rivendicare il diritto di essere riammessi. La regola di riammissione, che richiede agli stati di riammettere i propri connazionali, deriva direttamente dalla legge sulla cittadinanza (indipendente dalla legge sulla successione degli stati), e questa norma conseguentemente rappresenta la terza base sulla quale gli individui possono fondare il proprio diritto di ritorno secondo la legge delle nazioni. La Legge sulla Nazionalità contiene infine un quarto principio che proibisce agli stati di snazionalizzare i propri cittadini nel tentativo di lasciarli fuori dal corpo politico. Queste quattro norme costituiscono infatti insieme una solida base per l'esecuzione del diritto individuale al ritorno dei rifugiati palestinesi del 1948. La legge sulla cittadinanza così come è applicata nei casi di successione tra stati fornisce da sola un solido supporto al diritto dei rifugiati di tornare alle loro case d'origine all'interno dei confini decisi dall'armistizio del 1949. La semplice esecuzione delle norme consuetudinarie di questo corpo del diritto internazionale permette la piena esecuzione della risoluzione 194.

⁹³ Per esempio i cittadini di origine araba della Palestina del mandato potevano qualificarsi per la cittadinanza israeliana, secondo la Legge sulla Cittadinanza del 1952, solamente se rispettavano i seguenti rigidi criteri enumerati nella Sezione 3:

(a) Un individuo che immediatamente prima della fondazione dello stato fosse cittadino palestinese e che non diventa un cittadino israeliano secondo i parametri previsti nella sezione 2 potrà diventare un cittadino di Israele a partire dal giorno in cui è stato stabilito lo stato se:

(1) si era registrato nel quarto Adar, 5712 (1 marzo 1952) come abitante nel registro dell' Ordinamento sugli Abitanti, 5709-1949; e

(2) è un abitante di Israele nel giorno in cui questa legge entra in vigore; e

(3) si trovava in Israele o in un' area che successivamente entrò a far parte del territorio israeliano dopo la fondazione dello stato fino al giorno in cui questa legge entra in vigore, o che è entrato legalmente in Israele durante questo periodo.

(ii) Un individuo nato dopo la fondazione dello stato che è un abitante di Israele nel giorno in cui questa legge entra in vigore e la cui madre e il cui padre siano diventati cittadini di Israele secondo i criteri previsti nella sottosezione (a), potrà diventare cittadino israeliano a partire dal giorno della sua nascita. Nationality Law, 5712/1952, 93 *Official Gazette* 22 (1952), sez. 3.

Il diritto al ritorno nel diritto umanitario

Il diritto al ritorno è ugualmente espresso nel diritto umanitario, quel corpo di legge che regola ciò che gli stati possono fare durante una guerra. Sia il governo provvisorio di Israele (responsabile del proprio esercito) sia le forze paramilitari sioniste che lo precedettero nell'organizzazione (delle cui azioni Israele ha ugualmente ereditato la responsabilità, secondo la legge di responsabilità degli stati) erano totalmente vincolate dalle norme del diritto umanitario quando decisero unilateralmente di procedere alla fondazione di uno stato attraverso mezzi militari. Sia il regolamento dell'Aia annesso alla Convenzione dell'Aia del 1907 (IV) Riguardo le leggi e i Costumi della Guerra in materia di Terra⁹⁴ (da qui in poi 'Le Disposizioni dell'Aia), il cui status di legge consuetudinaria è stato universalmente riconosciuto, anche da Israele,⁹⁵ nel 1939, sia la Convenzione di Ginevra sui Civili⁹⁶ del 1949 (da qui in poi Quarta Convenzione di Ginevra) di cui Israele è firmatario, includono il diritto al ritorno delle persone dislocate alle loro case, successivamente la cessazione del conflitto. Il diritto al ritorno dunque esiste come norma vincolante nel diritto umanitario ed Israele ha dunque l'obbligo di assicurarne l'esecuzione.

Nel diritto umanitario il diritto al ritorno è un diritto generico che viene generalmente applicato a tutte le persone dislocate, qualunque sia il modo in cui sono stati dislocati durante il periodo del conflitto. Per esempio, se alcune persone vengono dislocate perché in vacanza e temporaneamente lontane dalle loro case nel periodo del conflitto, per poi essere impedito a rientrare, il loro diritto sarebbe pur sempre garantito sul piano internazionale secondo il diritto umanitario. Questo primo tipo di diritto al ritorno è definito in questo studio come diritto 'generico' al ritorno del diritto umanitario.

Il diritto umanitario fornisce inoltre un secondo fondamento al diritto al ritorno, aggiungendo motivazioni all'esecuzione del diritto al ritorno. Questo fondamento supplementare all'applicazione del diritto al ritorno delle persone che sono state dislocate attraverso 'espulsioni forzate' (per esempio, quando la popolazione è stata minacciata da armi da fuoco o intenzionalmente atterrita dalle forze armate e spinta lontano dalla sua residenza abituale).

L'espulsione intenzionale e forzata –specialmente quando è di massa (come nel caso della snazionalizzazione, analizzata nella sezione precedente) viene espressamente vietata dal diritto umanitario. Tale divieto è chiaramente ancor più valido quando le espulsioni forzate di massa sono condotte su basi discriminatorie (come nel caso del divieto di snazionalizzazione, analizzato nella sezione appena precedente), siccome la discriminazione praticata dai governi a partire da criteri razziali, etnici, religiosi e politici –in ogni contesto- è categoricamente proibita dalle norme consuetudinarie del diritto internazionale, inclusi i diritti umani. Secondo il diritto internazionale l'unico rimedio che potrebbe recare l'appropriato riparo nei casi di espulsione di massa forzata ed illegale, specialmente quando praticata con criteri discriminatori, è l'esecuzione del diritto al ritorno di tutte le persone dislocate. Le espulsioni forzate costituiscono dunque di fatto un elemento aggiuntivo, una base secondaria per l'esecuzione del diritto al ritorno delle persone dislocate forzatamente dalle loro case d'origine. In questo studio si alluderà a questo tipo di ritorno come al diritto al ritorno 'in seguito ad espulsione di massa' nel diritto umanitario.

Se bastasse per esempio dimostrare che i rifugiati palestinesi del 1948 furono intenzionalmente allontanati attraverso l'espulsione di massa con intenti discriminatori (quali ad esempio tentare di spostare quel gruppo di persone in base alla loro razza, etnia, religione e credi politici) si dovrebbe anche notare che l'evidenza storica di questo fatto è già ampiamente provata e continua ad acquisire peso man mano che nuove ricerche sulla questione vengono portate a termine. Questo fatto dovrebbe fornire nuove basi di rivendicazione aggiuntive ai rifugiati palestinesi del 1948 perché possano esercitare il loro diritto al ritorno. In questo contesto, le decisioni del Tribunale Militare di Norimberga⁹⁷ (da

⁹⁴ Convenzione dell'Aia (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land, and Annex: Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land, T.S. No. 539, 1 Bevans 631, firmato all'Aia il 18 ottobre 1907, entrato in vigore il 26 gennaio 1910 [da qui in poi "Convenzione dell'Aia" e "Regolamenti dell'Aia," rispettivamente].

⁹⁵ L'Alta Corte israeliana ha continuamente deliberato, a partire dal famoso caso *Eichmann* nel 1962 che il Regolamento dell'Aia fa parte del diritto consuetudinario internazionalmente i cui vincoli cadono ugualmente su Israele. Vedi, *Attorney-General of the Government of Israel v. Adolf Eichmann*, 36 *International Law Reports* 293 (29 Maggio 1962). Questa decisione è stata ripetutamente applicata a partire da allora. See, e.g., *Hilu v. The Government of Israel*, HC 302/72, HC 306/72, 27 *Piskei Din* [2] 169; *Ayyoub v. Minister of Defence*, HC 606/78, 610/78, 33 *Piskei Din* [2] 113 (a cui ci si riferisce comunemente come al caso "Beit El"); *A Teacher's Housing Cooperative Society v. The Military Commander of the Judea and Samaria Region*, HC 393/82, 37 *Piskei Din* [4] 785, 793.

⁹⁶ Convenzione di Ginevra (IV) relativamente alla Protezione dei Civili in Tempo di Guerra, 12 agosto 1949, 75 *UN Treaty Series* 287 (entrato in vigore il 21 ottobre 1950) [da qui in poi "Quarta Convenzione di Ginevra"].

⁹⁷ Vedi, in generale, TRIAL OF THE MAJOR WAR CRIMINALS BEFORE THE INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL, NUREMBERG, 1945-46 (42 vols. 1947-49), *passim*.

qui in poi IMT) sono particolarmente rilevanti in quanto Norimberga stabilì inequivocabilmente che le espulsioni di massa -specialmente quando praticate con criteri discriminatori quali razza, etnia, religione e credo politico- sono illegali secondo il diritto internazionale e l'unico appropriato rimedio legale è il rimpatrio (dunque l'esecuzione del diritto al ritorno) di tutte le persone che sono state trasferite forzatamente.

Ai fini di questo studio, poi, la seguente terminologia verrà impiegata perché si possa distinguere tra i due distinti diritti di ritorno nel diritto umanitario. Il primo, applicato generalmente per garantire a tutte le persone dislocate il loro diritto al ritorno in seguito al conflitto, sarà chiamato il diritto al ritorno 'generico' e farà parte del diritto umanitario. Il secondo - applicato nelle circostanze di espulsioni forzate di massa -verrà chiamato diritto al ritorno in casi di espulsioni forzate di massa e farà parte del diritto internazionale.

4.A Il diritto generico di ritorno nel diritto internazionale

Il più semplice e fondamentale principio di diritto umanitario - codificato innanzi tutto nell'Articolo 43 dell'Regolamento dell'Aia e che è stato poi incorporato in tutte le norme consuetudinarie nel diritto internazionale, inclusa la Convenzione di Ginevra e i protocolli ad essa connessi- è che una forza occupante belligerante (ad esempio militare) deve applicare la legge del sovrano temporaneamente dislocato nel periodo dell'occupazione militare. L'Articolo 42 dell'Regolamento dell'Aia definisce il momento in cui si considera che 'occupazione militare' è cominciata.⁹⁸

Nel caso del conflitto del 1948 le forze sioniste paramilitari e le forze militari (Haganah /Corpo militare di Difesa Israeliano) del governo provvisorio Israeliano che gli succedette nell'organizzazione (responsabile dunque di tutte le azioni condotte fino a quel punto, secondo la legge sulla responsabilità degli stati) stabilì successive 'zone di occupazione militari' mano a mano che guadagnavano controllo territoriale su specifiche aree geografiche e in quel processo trasferivano progressivamente le comunità locali di palestinesi che diventarono poi, collettivamente i rifugiati palestinesi del 1948, (esternamente dislocati) e cittadini palestinesi dello stato di Israele internamente dislocati.

Nell'Articolo 43 dell'Regolamento dell'Aia si dichiara che le forze militari occupatrici -dovuta la loro sola temporanea presenza- devono applicare la legge precedentemente sovrana⁹⁹. Questa legge significa nella pratica che una forza belligerante occupante deve preservare lo status quo legale e sociale del territorio occupato il più possibile, fino a che la risoluzione finale al conflitto (l'accordo di pace) non sia raggiunto. Il contenuto dell'Articolo 43 è più esteso nella versione francese¹⁰⁰ (universalmente riconosciuta, anche dall'Alta Corte Israeliana¹⁰¹) che in quella inglese. La versione francese della regola dell'Articolo 43 significa, concretamente, che la forza belligerante occupante deve permettere che la popolazione continui nella sua normale esistenza interferendo il meno possibile.

La norma prevista dall'Articolo 43 che richiede alla forza occupante belligerante di lasciare che la popolazione locale continui nella sua normale esistenza interferendo il meno possibile includerà logicamente la richiesta che la popolazione locale possa rimanere nelle proprie case o tornarvi una volta cessate le ostilità. La regola prevista dall'Articolo 43 è dunque il fondamento del diritto generico al ritorno, come previsto dal diritto umanitario.

Nell'Ordinamento dell'Aia esiste inoltre una specifica norma sul rimpatrio, relativa ai 'prigionieri di guerra'. Essa appare nell'Articolo 20, che delinea una norma piuttosto chiara: 'Dopo la conclusione della pace, il rimpatrio dei prigionieri di guerra dovrà avvenire il più velocemente possibile'¹⁰²

⁹⁸ Vedi, Regolamento dell'Aia. In cui l'Articolo 42 dichiara:

Un territorio è considerato occupato quando cade effettivamente sotto l'autorità di un esercito nemico. L'occupazione riguarda unicamente il territorio in cui tale autorità si è stabilita e può essere esercitata. *Id.*, art. 42.

⁹⁹ Vedi, regolamento dell'Aia. L'Articolo 43 dichiara:

L'autorità del potere legittimo essendo passata nelle mani dell'occupante, quest'ultimo dovrà prendere tutte le misure in suo potere necessarie a reinstaurare ed assicurare, per quanto possibile, l'ordine pubblico e la sicurezza nel rispetto, a meno che ne sia assolutamente impedito, delle leggi in vigore nel paese. *Id.*, art. 43.

¹⁰⁰ La versione francese dell'Articolo 43 prevede l'obbligo dell'occupante belligerante di mantenere "l'ordre et la vie publics," tale frase è stata scorrettamente tradotta nella versione inglese del testo. Vedi, Edmund H. Schwenk, "Legislative Powers of the Military Occupant under Article 43, Hague Regulations," 54 *Yale Law Journal* 393, 398 (1945) (dove si argomenta che *l'ordre et la vie publics* significa "tutte quelle funzioni sociali e le ordinarie operazioni che costituiscono la vita quotidiana").

¹⁰¹ Vedi, per esempio, Yoram Dinstein, "The Israeli Supreme Court and the Law of Belligerent Occupation: Deportations," 23 *Israel Year Book on Human Rights* 1, 19-20 (1993) (in cui si argomenta che l'Alta Corte Israeliana ha trovato incorretta la versione inglese dell'Articolo 43 mentre la versione francese rende l'interpretazione corretta (e più ampia) della norma).

¹⁰² Vedi, Regolamento dell'Aia, art. 20.

Bisognerà a questo punto notare che l'obbligo di rimpatrio dei combattenti prigionieri iscritto nell' Articolo 20 è di tipo irrevocabile, come lo indica la formulazione della frase e l'uso del tempo futuro. Applicando questa norma al caso di Israele risulta quindi chiaro che quest'ultimo è obbligato a rimpatriare i prigionieri catturati e che tale obbligo è assoluto.

Mentre il Regolamento dell'Aia non articola specificatamente l'obbligo di uno stato di rimpatriare civili (quindi non combattenti) residenti abituali di un territorio che sono stati temporaneamente dislocati durante il conflitto, si dovrà però immediatamente notare che il fine complessivo del Regolamento dell'Aia così come di tutto il diritto umanitario è generalmente quello di mitigare il più possibile la severità della guerra risparmiando al massimo gli abitanti locali (i residenti abituali).¹⁰³

La famosa clausola 'martens' del paragrafo finale del preambolo della Convenzione dell'Aia, dichiara l'importante regola secondo cui il Regolamento dell'Aia va letto e costruito alla luce del suo principale obiettivo (risparmiare il più possibile agli abitanti locali gli orrori della guerra) e che qualsiasi mancanza che possa apparire nel Regolamento dell'Aia (ad esempio casi in cui i regolamenti non affrontino una situazione specifica) deve essere colmata in base ai principi del diritto internazionale.¹⁰⁴ Secondo quanto detto sarà dunque logicamente ovvio che una regola del diritto umanitario che richieda il rimpatrio dei prigionieri di guerra una volta cessate le ostilità debba anche necessariamente includere una norma che richieda il rimpatrio dei residenti abituali civili non combattenti una volta cessate le ostilità. Ne segue che l'interpretazione dell'Articolo 20 del Regolamento dell'Aia debba incorporare, come logico e necessario, il diritto al ritorno di tutti i residenti abituali di quel territorio una volta cessate le ostilità (e non solamente i prigionieri di guerra, o combattenti, che sono in ogni caso specificatamente coperti dal fraseggio dell'Articolo 20). Secondo i principi del diritto umanitario il dovere di cautela in situazioni di guerra è sempre più grande nei confronti dei civili che in quelli dei combattenti anche se i combattenti sono ugualmente protetti da specifiche norme del diritto umanitario. Applicando questa norma al caso di Israele, ne risulta che quest'ultimo non ha nessuna discrezione nell'attuazione dell'obbligo di rimpatrio dei civili dislocati o dei combattenti, prigionieri di guerra. Tale obbligo di rimpatrio di tutti i palestinesi dislocati è dunque garantito senza condizioni dal diritto generico di ritorno nel diritto umanitario.

Spiegando l'esecuzione delle norme contenute nell'Articolo 43 (ed implicitamente dall'Articolo 20) del Regolamento dell'Aia secondo il linguaggio della Legge sulla Nazionalità, Gerhard von Glahn, autorevole esperto di diritto umanitario, esplicita la seguente regola sottolineando il fatto che il diritto al ritorno nel diritto umanitario permette a tutti i residenti abituali dislocati di tornare alle loro case d'origine:

La nazionalità degli abitanti delle zone occupate normalmente non cambia per il semplice fatto che un'amministrazione straniera temporanea è stata istituita, così come l'occupazione militare non conferisce sovranità legale alla forza occupante.¹⁰⁵

Siccome la forza militare occupante non possiede secondo la legge la sovranità –dunque autorità legale secondo il diritto umanitario- che le consenta di cambiare qualsiasi aspetto del soggiacente status legale del territorio che ha occupato, né le forze paramilitari sioniste né il governo provvisorio di Israele succeduto ad esse (quindi ereditando le responsabilità legali delle loro azioni) aveva alcuna legittimità legale di alterare i diritti legali basilari dei residenti abituali dei territori che successivamente vennero a far parte delle aree di espansione dell'occupazione militare durante le varie fasi del conflitto del 1948, anche quei residenti abituali che casualmente erano temporaneamente assenti dalle loro case durante il conflitto. Il divieto di cambiare fatti legali riguarda ancor più fortemente i diritti di residenza. Il diritto di risiedere (o ritornare) nella propria casa è un diritto fondamentale dalla cui esecuzione dipende una vasta gamma di altri diritti.

¹⁰³ Vedi, Convenzione dell'Aia, terzo paragrafo del preambolo (in cui si dichiara che il fine della Convenzione e dei regolamenti ad essa connessi è quello di "rivedere le leggi generali e i costumi della guerra sia definendoli con maggior precisione sia confinandoli il più possibile all'interno di limitazioni che ne mitigano la severità il più possibile"); *Id.*, quinto paragrafo del preambolo (che riafferma il principio: "questi provvedimenti la cui formulazione è stata ispirata dal desiderio di diminuire i mali della guerra, per quanto lo permettano requisiti militari, hanno il fine di servire come regolamento generale nella condotta delle parti belligeranti nelle loro mutue relazioni e nella relazione con gli abitanti").

¹⁰⁴ Vedi, Convenzione dell'Aia, paragrafo finale del preambolo ("Fino a che un codice più esaustivo delle leggi sulla guerra non sia stato promulgato, le Alte Parti Contraenti ritengono opportuno dichiarare che, nei casi non inclusi nel Regolamento da loro adottato, gli abitanti e i belligeranti rimangono sotto la protezione e l'ordinamento dei principi della Legge delle Nazioni, come risulta dagli usi stabiliti tra popoli civilizzati, del diritto umanitario e dei dettami della pubblica coscienza").

¹⁰⁵ Vedi, Gerhard von Glahn, THE OCCUPATION OF ENEMY TERRITORY: A COMMENTARY ON THE LAW AND PRACTICE OF BELLIGERENT OCCUPATION 60 (1957).

I diritti di residenza, includendo il diritto di ritorno alla propria casa d'origine sono dunque ampiamente protetti dall'Articolo 43 del Regolamento dell'Aia.

Il Regolamento dell'Aia costituisce quindi una risorsa fondamentale per il diritto di ritorno generico nel diritto umanitario consuetudinario, ed è valido per tutte le persone dislocate che devono poter tornare alle proprie case d'origine una volta cessate le ostilità.

Questo generico diritto di ritorno previsto dal diritto umanitario per tutte le persone dislocate che vogliono tornare alle proprie case d'origine una volta cessato il conflitto venne successivamente incorporato nella Quarta Convenzione di Ginevra ed nei protocolli ad essa correlati. Le fonti del diritto al ritorno nella Quarta Convenzione di Ginevra sono l'Articolo 4, Articolo 6(4) e l'Articolo 158(3). L'Articolo 4 definisce 'le persone protette' coperte dalla Convenzione.¹⁰⁶

La definizione delle persone protette copre tutti i residenti abituali di un territorio dal quale sono stati trasferiti temporaneamente durante il conflitto (per qualsiasi ragione) e prevede il loro rimpatrio in due distinti articoli della Convenzione. La prima disposizione di rimpatrio appare nell'Articolo 6(4) il quale riguarda le 'date del termine' dell'applicazione della Convenzione. Specificatamente l'Articolo 6(4) dichiara che la Convenzione deve rimanere effettiva anche una volta che il conflitto è terminato, per tutte le persone protette che necessitano ancora il rimpatrio.¹⁰⁷

La seconda disposizione appare invece nell'Articolo 158 il quale riguarda i casi in cui uno stato 'denuncia' la Convenzione. Nello specifico, L'Articolo 158(3) dichiara che tale denuncia non può prendere atto *fino a che il rimpatrio* delle persone protette non ha avuto luogo.¹⁰⁸

Da quanto appena detto risulta chiaro che gli stesori della Quarta Convenzione di Ginevra intendevano portare a termine il rimpatrio volontario alle case d'origine di tutti i residenti abituali dei territori soggetti al conflitto e che ne erano stati dislocati temporaneamente, per qualunque ragione, durante tale conflitto. La Quarta Convenzione di Ginevra incorporò quindi la norma consuetudinaria di diritto al ritorno, ereditata dal Regolamento dell'Aia.

4.B Le espulsioni forzate di massa. Il diritto al ritorno nel diritto internazionale

Così come è stato accennato nell'introduzione a questa sezione, esiste un secondo diritto al ritorno nel diritto internazionale, al quale facciamo qui riferimento come al diritto di ritorno in casi di 'espulsioni forzate di massa' nel diritto internazionale. Questo secondo tipo di ritorno basato sul diritto umanitario esiste in quanto 'rimedio' (azione correttiva) in casi in cui gli stati hanno espulso intere popolazioni in violazione del diritto internazionale. Si parla di espulsioni forzate nei casi in cui le persone dislocate sono state intenzionalmente forzate ad abbandonare le proprie case (ad esempio sotto la minaccia di armi da fuoco o attraverso intimidazioni di qualsiasi tipo) e poi successivamente sono stati impediti a tornarvi.

Ogni singolo caso di espulsione forzata è vietata dal diritto internazionale. Il divieto è quindi ancor più consistente nei casi in cui un largo numero di persone vengono evacuate con la forza. Siccome i diritti di più persone sono negativamente influenzati in casi di espulsioni forzate di massa, l'illegalità di quell'azione diventa ancora maggiore, secondo il diritto internazionale. Le espulsioni forzate portate a termine dai governi su basi discriminatorie sono inoltre ancora maggiormente proibite perché le norme consuetudinarie generali del diritto internazionale proibiscono ai governi pratiche discriminatorie basate su razza, etnia, religione o credo politico in generale.

In ogni caso il trasferimento (espulsione) involontaria (forzata) di anche un singolo individuo –per esempio attraverso la deportazione- è decisamente proibito dal diritto umanitario.

¹⁰⁶ Vedi, Quarta Convenzione di Ginevra. L'Articolo 4 dichiara:

Sono protette dalla Convenzione le persone che, in un momento o in qualsiasi modo si trovino, in caso di conflitto o di occupazione, sottomessi ad una Parte in conflitto o ad una Potenza occupante, di cui essi non sono cittadini. Id., art. 4.

¹⁰⁷ Vedi, Quarta Convenzione di Ginevra. L'Articolo 6(4) dichiara:

Alle persone protette, la cui liberazione, il cui rimpatrio o il cui stabilimento abbiano luogo dopo questi termini, [la convenzione cesserebbe altrimenti di essere applicabile] continuerà ad applicarsi nell'intervallo, la Convenzione presente.

Id., art. 6(4).

¹⁰⁸ Vedi, Quarta Convenzione di Ginevra. L'Articolo 158(3) dichiara:

.... [Una] denuncia ... non produrrà effetto alcuno fino a tanto che la pace non sarà stata conclusa e, in ogni caso, fino a tanto che le operazioni di liberazione, di rimpatrio e di ripresa di domicilio delle persone protette dalla presente Convenzione non saranno finite. Id., art. 158(3).

Il risultato di un' espulsione forzata è che tutta una popolazione di residenti abituali viene intenzionalmente strappata alle proprie case ed impedita a tornarvi contrariamente ai propri desideri. La regola è piuttosto semplice: 'Il diritto internazionale vieta le espulsioni intenzionali di intere popolazioni ed i trasferimenti di popoli'¹⁰⁹

Il divieto di espulsioni forzate –di massa o di altro tipo- si basa sull'Articolo 46(1) del Regolamento dell'Aia.¹¹⁰ Pierre Mounier, assistente procuratore degli Alleati durante il processo a carico dei capi nazisti alla Corte di Norimberga argomentò in apertura del proprio discorso il 20 novembre 1945 che la 'deportazione' viola l'Articolo 46 del Regolamento dell'Aia così come il diritto consuetudinario internazionale più in generale.¹¹¹ Per questa ragione la Carta del Tribunale Militare Internazionale¹¹² (da qui in poi Carta IMT) include la deportazione sia nella definizione dei 'crimini di guerra' (nell'Articolo 6(b) della Carta IMT) sia in quella dei crimini contro l'umanità (nell'Articolo 6(b) della Carta IMT), vedi sotto. Veniva inoltre ugualmente condannato come illegale il fatto di impedire il ritorno di persone che erano state espulse forzatamente.¹¹³ Il Regolamento dell'Aia veniva quindi interpretato dai pubblici ministeri del IMT in modo che includesse l'espulsione di massa e il diritto al ritorno secondo il diritto consuetudinario umanitario.

La Quarta Convenzione di Ginevra incorporava il diritto al ritorno in casi di espulsioni forzate di massa nel diritto umanitario consuetudinario tale quale venne ereditato dal Regolamento dell'Aia. Il divieto –così come il relativo rimedio del rimpatrio (diritto al ritorno)- appare in tre Articoli –Articolo 45, Articolo 49 e Articolo 147. Le regole per il rimpatrio delle persone dislocate internamente vengono invece delineate nell'Articolo 134.

L'Articolo 45 della Quarta Convenzione di Ginevra circoscrive strettamente le circostanze nelle quali le persone protette potrebbero essere temporaneamente trasferite (ad esempio sotto la tutela di un altro stato membro della Quarta Convenzione di Ginevra) e categoricamente richiede il rimpatrio (dunque l'esecuzione del diritto al ritorno) alla residenza abituale (quindi le loro case d'origine) di tutte le persone trasferite in seguito alla cessazione delle ostilità.¹¹⁴

¹⁰⁹ Vedi, Eric Rosand, "The Right to Return under International Law Following Mass Dislocation: The Bosnia Precedent?" 19 *Michigan Journal of International Law* 1091, 1117 (Summer 1998) (note a piè di pagina omesse) [da qui in poi Rosand, "Right to Return"]. L'autore è consigliere legale del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti.

¹¹⁰ Vedi, regolamento dell'Aia. Articolo 46(1) dichiara:

L'onore e i diritti delle famiglie, le vite delle persone, e la proprietà privata, così come le convinzioni e le pratiche religiose devono essere rispettate. *Id.*, art. 46(1).

¹¹¹ Vedi, 2 TRIAL OF THE MAJOR WAR CRIMINALS BEFORE THE INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL, NUREMBERG, 1945-46, at 49 (42 vols. 1947-49) (dichiarazione di Pierre Mounier, assistente del pubblico ministero della Repubblica francese, fece aperte osservazioni sul 20 novembre 1945: "Queste deportazioni erano contrarie alle convenzioni internazionali, in particolare all'Articolo 46 del Regolamento dell'Aia, 1907, sulle leggi e sui costumi di guerra, ai principi generali del diritto penale, come derivati dal diritto penale di tutti i paesi civilizzati, e ai codici penali dei paesi dove tali crimini vennero commessi nonché all'Articolo 6(b) della Carta [dei Tribunali Internazionali Militari]").

¹¹² Vedi, Charter of the International Military Tribunal, (Carta dei Tribunali Internazionali Militari) Allegata al Concordato di Londra per la Persecuzione e la Punizione dei Maggiori Criminali di Guerra dell'Asse Europeo, 1945, riprodotto in D. Schindler & J. Toman (eds.), THE LAWS OF ARMED CONFLICT 911 (3d ed. 1988) [da qui in poi "IMT Charter"].

¹¹³ Vedi, 3 TRIAL OF THE MAJOR WAR CRIMINALS BEFORE THE INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL, NUREMBERG, 1945-46, a 596 (42 vols. 1947-49) (Captain S. Harris, assistente del pubblico ministero degli Stati Uniti il 14 dicembre 1945 evidenziò l'illegalità insita nell'impedire il ritorno di persone che erano state espulse con la forza: "La prima espulsione fu attuata in Alsazia nel periodo tra il luglio e il dicembre 1940, nel corso di quest'ultima 105,000 persone furono espulse o impedito a ritornare").

¹¹⁴ Vedi, Quarta Convenzione di Ginevra. L'Articolo 45 dichiara:

Le persone protette non potranno essere trasferite a una Potenza che non partecipi alla Convenzione. Questa disposizione non può impedire il rimpatrio delle persone protette o il loro ritorno al paese di loro domicilio dopo la fine delle ostilità. Le persone protette non potranno essere trasferite dalla Potenza detentrici ad una Potenza partecipante alla Convenzione, se non dopo che la Potenza detentrici si sia assicurata che la Potenza di cui si tratta desidera ed è in grado di applicare la Convenzione. Quando le persone protette siano in tal modo trasferite, la responsabilità dell'applicazione della Convenzione incomberà alla Potenza che ha accettato di accoglierle per il tempo durante il quale le saranno affidate. Tuttavia, nel caso in cui questa Potenza non applicasse le disposizioni della Convenzione, in qualunque punto importante, la Potenza che ha provveduto al trasferimento delle persone protette dovrà, in seguito a notifica da parte

L'Articolo 49 della Quarta Convenzione di Ginevra formula invece il diritto umanitario di ritorno in casi di espulsioni forzate di massa. Tale diritto deriva dalle norme del diritto umanitario consuetudinario del Regolamento dell'Aia –in termini più precisi: ‘I trasferimenti individuali o di massa, così come le deportazioni di persone protette dai territori occupati ai territori del Potere Occupante o a quello di qualunque altro paese, occupato o meno, sono proibiti, qualunque ne sia il motivo’.¹¹⁵ Come nell'Articolo 45, l'Articolo 49 richiede inoltre il rimpatrio obbligatorio ed immediato ‘alle loro case’ di tutte le persone (inclusendo quelle temporaneamente evacuate per necessità estrema) una volta cessate le ostilità.¹¹⁶ Tale rimpatrio è obbligatorio, così come viene indicato dall'uso del tempo futuro nell'Articolo 49 che regolamenta la questione del rimpatrio.

L'Articolo 147 della Quarta Convenzione di Ginevra è un importante articolo che definisce ‘gravi infrazioni’ della Convenzione, le quali sono violazioni del diritto umanitario di tale portata che si richiede che vengano rese oggetto di sanzioni penali da parte di tutte ‘le parti contraenti’ della Convenzione (per esempio tutti gli stati che hanno firmato la convenzione). Più significativamente ai fini di questa discussione, ‘la deportazione e il trasferimento forzato della popolazione sono classificati come ‘gravi infrazioni’,¹¹⁷ dall'Articolo 147.

Secondo la teoria sviluppata dai pubblici ministeri del IMT di Norimberga, il fatto di appoggiare deliberatamente l'esercizio del diritto al ritorno¹¹⁸ delle persone espulse forzatamente (si tratti di espulsioni di massa o meno) è ugualmente scopo della Quarta Convenzione di Ginevra.

In definitiva l'Articolo 134 della Quarta Convenzione di Ginevra contiene una norma generale di rimpatrio per ‘gli interni’ la quale richiede che possano tutti esercitare il loro diritto al ritorno ‘alla loro ultima sede di residenza’ una volta cessate le ostilità.¹¹⁹

Un altro divieto alle espulsioni di massa appare nell'Articolo 17 del II Protocollo della Quarta Convenzione di Ginevra¹²⁰ la quale va applicata ai casi di conflitti armati non-internazionali.

della Potenza protettrice, prendere misure efficaci per rimediare alla situazione, o chiedere che le persone protette le siano rinviate. Dovrà esser dato seguito a questa domanda. Una persona protetta non potrà, in nessun caso, essere trasferita in un paese dove essa può temere di essere perseguitata per le sue opinioni politiche o religiose. art. 45.

¹¹⁵ *Vedi*, Quarta Convenzione di Ginevra, art. 49.

¹¹⁶ *Vedi*, Quarta Convenzione di Ginevra, nell'Articolo 49 si legge:

Trasferimenti individuali o di massa, così come deportazioni di persone protette da un territorio occupato al territorio della forza occupante o a quello di qualsiasi altro paese, occupato o meno, sono proibiti, qualunque ne sia il motivo. La forza Occupante dovrà inoltre intraprendere l'evacuazione totale o parziale di un' area data se la sicurezza della popolazione o ragioni militari di primaria importanza lo richiedono. Tali evacuazioni non riguardano il dislocamento di persone protette al di fuori dei confini del territorio occupato eccetto quando per ragioni materiali sia impossibile impedirlo. Le persone evacuate dovranno dunque esser trasferite nuovamente nelle loro case non appena le ostilità in quell'area saranno cessate. La potenza occupante non potrà deportare o trasferire parte della sua stessa popolazione civile nei territori occupati. *Id.*, art. 49.

¹¹⁷ *Vedi*, Quarta Convenzione di Ginevra. L'Articolo 147 dichiara:

Gravi violazioni della legge ... saranno quelle che conterranno uno qualunque degli atti seguenti, o commesse contro persone o proprietà protette dalla presente Convenzione: ... deportazione illegittima o trasferimento ... di una persona protetta ... *Id.*, art. 147.

¹¹⁸ *Vedi, per esempio*, 3 TRIAL OF THE MAJOR WAR CRIMINALS BEFORE THE INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL, NUREMBERG, 1945-46, a 596 (42 vols. 1947-49) (Captain S. Harris, assistente del pubblico ministero degli Stati Uniti, il 14 dicembre 1945 evidenziò che ostacolare il ritorno delle persone che erano state espulse con la forza è illegale).

¹¹⁹ *Vedi*, Quarta Convenzione di Ginevra. Articolo 134 dichiara:

Le Alte Parti Contraenti dovranno sforzarsi, una volta finite le ostilità o l'occupazione, di assicurare il ritorno di tutti gli internati al loro luogo di residenza, o di facilitarne il rimpatrio. *Id.*, art. 134

¹²⁰ *Vedi*, Protocollo Supplementare alla Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949, e Realativo alla Protezione delle Vittime di Conflitti Armati non- Internazionali, 8 Giugno 1977, 125 *United Nations Treaty Series* 609 (entrato in vigore il 21 ottobre 1978). L'Articolo 17 dichiara:

Articolo 17: Divieto di movimenti forzati dei civili:

In conclusione, come si sa in generale, il Tribunale Militare Internazionale di Norimberga, adunatosi nel 1945 con lo scopo di processare criminali di guerra Nazisti e dell'Asse, riuscì successivamente a sostenere l'accusa contro le espulsioni forzate di massa dei gruppi di popolazione locale e contro il trasferimento di coloni nei territori occupati. Tali espulsioni e trasferimenti vennero infatti riconosciuti in quanto crimini di guerra e crimini contro l'umanità.¹²¹

Il IMT è considerato ancor oggi un fondamentale esempio di successo per tutti i procedimenti penali che riguardino tali offese.

L'Articolo 6 della Carta del IMT¹²² definita a Londra l'8 Agosto 1945 e sulla quale si basò la giurisdizione del IMT, stabilì tre principali categorie di crimini all'interno del diritto internazionale che riguardano la responsabilità individuale: Articolo 6(a) definito 'Crimini contro la Pace'; Articolo 6(b) definito 'Crimini di guerra'; e Articolo 6(c) definito 'Crimini contro l'Umanità'. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha successivamente affermato all'unanimità 'i principi del diritto internazionale riconosciuti dalla Carta del Tribunale di Norimberga e i giudizi del Tribunale' nella risoluzione del 1946.¹²³ Allo stesso modo la Commissione del diritto internazionale del 1950 ha definito i crimini fissati dalla legge, come deciso dalla IMT. Le definizioni dei crimini nel diritto internazionale contenute nell'Articolo 6 della carta del IMT fanno adesso parte del diritto umanitario consuetudinario, il quale vincola tutte le nazioni come dal 1945.

La definizione di 'crimini di guerra' contenuta nell'Articolo 6(b) della carta del IMT include i seguenti: 'omicidio, maltrattamenti, deportazione della popolazione civile di o in un territorio occupato con fini di lavoro schiavistico o per altri scopi...'¹²⁴

Similmente la definizione di 'crimini contro l'umanità' contenuta nell'Articolo 6(c) della Carta IMT include i seguenti: 'omicidio, sterminio, asservimento alla schiavitù, deportazione e altri atti inumani commessi contro la popolazioni civile prima o durante la guerra.'¹²⁵

Le precedenti definizioni della carta IMT ci portano dunque a concludere che la deportazione (quindi espulsione forzata) costituisce senza dubbio sia un 'crimine di guerra' che un 'crimine contro l'umanità' secondo quanto previsto dal diritto umanitario Consuetudinario del 1945.

Le espulsioni forzate incrementerebbero dunque ancora maggiormente laddove vengano praticate su larga scala e a partire da criteri discriminatori basati su razza, etnia, religione e credo politico.

Includendo questa analisi del diritto al ritorno nel diritto umanitario consuetudinario risulta chiaro che il diritto al ritorno affonda le proprie radici in questo corpo del diritto ed esiste in due forme.

Innanzitutto il diritto al ritorno è più in generale una norma consuetudinaria del diritto umanitario che prevede il rimpatrio immediato e obbligatorio di tutte le persone dislocate una volta cessate le ostilità (dei prigionieri politici e dunque ancor più di tutti civili) qualsiasi siano le circostanze in cui essi siano stati inizialmente dislocati. Secondariamente, esiste una norma del diritto umanitario consuetudinario riguardante le espulsioni forzate di massa e il relativo diritto al ritorno il quale prevede ulteriore e supplementare terreno per un immediato e obbligatorio rimpatrio di tutte le persone dislocate con la forza (in massa o anche nei singoli casi di espulsione forzata) o una volta cessate le ostilità. L'obbligo di rimpatrio è ancora maggiore nei casi in cui le espulsioni forzate siano state portate avanti con criteri discriminatori basati su razza, etnia, religione o credo politico. Il diritto consuetudinario umanitario prevede dunque l'assoluto obbligo degli stati di assicurare l'immediata e totale esecuzione del diritto al ritorno a tutte le persone dislocate una volta cessate le ostilità. La Risoluzione 194 è quindi completamente eseguibile sulla base delle norme previste dal solo diritto umanitario consuetudinario.

1. Il dislocamento della popolazione civile non può essere ordinato per ragioni relative al conflitto a meno che non sia per la sicurezza dei civili o per operazioni militari di massima importanza. Se tali dislocamenti dovranno essere portati avanti, si dovranno adottare tutte le misure necessarie affinché la popolazione civile riceva soddisfacenti condizioni di rifugio, igiene, salute, sicurezza e nutrizione.

2. I civili non potranno essere obbligati a lasciare il loro territorio per ragioni connesse al conflitto. *Id.*, art. 17.

¹²¹ Vedi, in generale, TRIAL OF THE MAJOR WAR CRIMINALS BEFORE THE INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL, NUREMBERG, 1945-46 (42 vols. 1947-49).

¹²² Vedi, *IMT Charter*, art. 6.

¹²³ Vedi, "Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal," G.A. Res. 95, U.N. GAOR, 1st Sess., at 188, U.N. Doc. A/64/Add.1 (11 dicembre 1946).

¹²⁴ Vedi, *IMT Charter*, art. 6(b).

¹²⁵ Vedi, *IMT Charter*, art. 6(c).

5. Il diritto al ritorno fa parte dei Diritti Umani

I Diritti Umani -che trattano dei diritti di cui le persone beneficiano individualmente e non attraverso gli stati- prevedono ugualmente il diritto al ritorno.¹²⁶ Il diritto al ritorno esiste in quanto obbligo che vincola gli stati nella Legge sulla Nazionalità nella sua applicazione ai casi di successione tra stati e nel diritto umanitario provvedendo quel corollario di diritti individuali previsti dal diritto umanitario internazionale.

Il diritto individuale al ritorno si basa su una vasta gamma trattati sui diritti umani internazionali e regionali. Il diritto al ritorno è una norma consuetudinaria del diritto umanitario internazionale, il che significa che è un diritto così importante che si è provveduto all'adozione di norme che obblighino anche gli stati alla sua totale esecuzione.

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani¹²⁷ (da qui in poi UDHR) adottata dall'Assemblea Generale nel 1948, è la base su cui si fonda il diritto individuale al ritorno previsto dai Diritti Umani. L'Articolo 13(2) della UDHR definisce chiaramente e semplicemente il diritto al ritorno come segue:

Articolo 13(2): Ognuno ha il diritto di abbandonare qualsiasi paese, compreso il proprio, e tornare al proprio paese d'origine.¹²⁸

La Convenzione Internazionale dei Diritti Civili e Politici¹²⁹ (da qui in poi ICCPR) ha incorporato il diritto individuale al ritorno ereditandolo dalla UDHR. L'Articolo 12(4) del ICCPR definisce il diritto al ritorno in maniera simile:

Articolo 12(4): nessuno dovrà essere arbitrariamente privato del diritto di entrare nel proprio paese.¹³⁰

Un'altra importante convenzione sui Diritti Umani, la Convenzione sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale¹³¹ (da qui in poi CERD) prevede allo stesso modo il diritto individuale al ritorno nell'Articolo 5(d)(ii) e lo enumera tra i diritti soggetti ai principi di non discriminazione categoricamente previsti nel paragrafo iniziale dell'Articolo 5: ‘.. Gli Stati contraenti si impegnano a proibire ed eliminare la discriminazione razziale in tutte

¹²⁶ Vedi, per esempio, Kathleen Lawand, “The Right to Return of Palestinians in International Law” vol. 8, no. 4 *International Journal of Refugee Law* 532, 544 (October 1996) (nel quale si argomenta “che il diritto al ritorno è apertamente riconosciuto nella maggiorparte degli organi di rappresentanza dei diritti umani in campo internazionale e nelle bozze delle dichiarazioni, nelle costituzioni, nelle leggi e nella giurisprudenza di molti stati che lo riconoscono formalmente, esso chiaramente è protetto negli organi del diritto umanitario internazionale e vi si fa continuamente riferimento in risoluzioni ed organi delle Nazioni Unite che hanno a che fare con i diritti dei rifugiati in generale, il che supporta la tesi per cui il diritto [al ritorno] esiste nel diritto consuetudinario internazionale ...”) (note a piè di pagina omesse). Consulta inoltre i seguenti autorevoli commentatori, che sono d'accordo nel riconoscere che il diritto al ritorno ha assunto lo status di legge consuetudinaria: Louis Sohn and Thomas Buergenthal, *THE MOVEMENT OF PERSONS ACROSS BORDERS* 39-40 (1992); Stig Jagerskiold, “The Freedom of Movement,” in L. Henkin (ed.), *THE INTERNATIONAL BILL OF RIGHTS* 166, 181-2 (1981); Hurst Hannum, *THE RIGHT TO LEAVE AND RETURN IN INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE* 7-16 (1987). Vedi inoltre Rosand, “*Right to Return*,” 1091, 1121 & n. 115 (in cui si afferma che la pratica statale ribadisce che il diritto al ritorno è una norma consuetudinaria del diritto internazionale e dove si raccoglie ampia testimonianza su questo principio).

¹²⁷ Vedi, Universal Declaration of Human Rights (Dichiarazione Universale dei Diritti Umani), adottata il 10 dicembre 1948, GA Res. 217A, UN Doc. A/810, a p. 71 (1948) [da qui in poi “Universal Declaration of Human Rights”].

¹²⁸ Vedi, Universal Declaration of Human Rights, art. 13, para. 2.

¹²⁹ Vedi, International Covenant on Civil and Political Rights (Convenzione Internazionale sui Diritti Politici e Civili), adottato il 16 Dicembre 1966, ed entrato in vigore il 23 Marzo 1976, G.A. Res. 2200A, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 *UN Treaty Series* 171 [da qui in poi “International Covenant on Civil and Political Rights”] (ratificato da Israele il 3 ottobre 1991).

¹³⁰ Vedi, International Covenant on Civil and Political Rights, art. 12, para. 4. (Israele non ha espresso nessuna riserva a quest' articolo)

¹³¹ Vedi, Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Convenzione sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale), adottato il 21 dicembre 1965, entrato in vigore il 4 gennaio 1969, 660 *UN Treaty Series* 195 [da qui in poi Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”] (ratificato da Israele il 3 gennaio 1979).

le sue forme e a garantire l'uguaglianza di tutti di fronte alla legge, senza distinzione di razza, colore, origine etnica o nazionalità, e quindi nel godimento dei seguenti diritti¹³² che includono, nell'Articolo 5(d)(ii):

Article 5(d)(ii): Il diritto di abbandonare qualsiasi paese, incluso il proprio, e ritornare al proprio.¹³³

I tre trattati regionali sui diritti umani incorporano il diritto al ritorno individuale. La Convenzione Americana sui Diritti Umani contiene il diritto al ritorno nell'Articolo 22(5).¹³⁴ La Carta Africana sui diritti Umani e dei Popoli contiene il diritto al ritorno nell'Articolo 12(2).¹³⁵ La Convenzione Europea per la protezione dei diritti umani e delle Libertà Fondamentali contiene il diritto al ritorno nell'Articolo 3(2) del Protocollo N° 4.¹³⁶

Israele ha firmato e ratificato la ICCPR senza avanzare nessuna riserva all'Articolo 12(4) il quale contiene il diritto al ritorno. L'Articolo 12(4) vincola dunque Israele, secondo quanto previsto dalla legge sui trattati, e congiuntamente al fatto che Israele è in ogni caso comunemente vincolato dalle normative internazionali che vincolano tutti gli stati a mettere in pratica il diritto al ritorno grazie al loro status di norme consuetudinarie del diritto internazionale (che poggiano le proprie basi su quattro corpi indipendenti del diritto internazionale, come è stato dimostrato in questo testo dalla 3° alla 6° sezione).

La formulazione del diritto al ritorno nell'Articolo 12(4) del ICCPR –il quale utilizza il termine 'entrare' invece di 'ritornare'– è più ampia di quella scritta nella UDHR (che utilizza invece il termine 'ritornare'). La formulazione del diritto al ritorno all'interno della ICCPR si concilierebbe dunque con le necessità di una seconda, terza e quarta generazione di rifugiati le cui famiglie –come nel caso dei palestinesi– hanno cercato per cinque decenni di mettere in pratica il diritto internazionalmente riconosciuto al ritorno. Una volta che i rifugiati palestinesi –e le loro progenie– avranno finalmente la possibilità di esercitare il loro diritto individuale al ritorno, le progenie dei rifugiati potrebbero dunque 'entrare' per la prima volta nella loro vita nel territorio dove le case delle proprie famiglie risiedono, all'interno dei confini dell'armistizio, decisi nel 1949. L'enormità e la gravità delle violazioni di Israele nell'applicazione del diritto al ritorno nel caso dei rifugiati palestinesi pare alquanto chiaro.

L'Articolo 12(4) del ICCPR utilizza la frase 'nel proprio paese per specificare la destinazione o la località in cui il diritto al ritorno deve essere eseguito. Mentre l'analisi dei 'travaux préparatoires' (lavori preparatori) del ICCPR non stabilisce definitivamente il significato della frase 'nel proprio paese' è possibile però capire con chiarezza che gli stesori del ICCPR non intendevano limitare l'applicazione dell'Articolo 12(4) solamente ai 'cittadini' dello stato in questione.¹³⁷

Ciò è stato determinato definitivamente dal Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il quale è l'organo ufficiale stabilito dal ICCPR che ha il compito di interpretare il ICCPR stesso. Nel novembre 1999 il comitato per i Diritti Umani formulò il 'Commento Generale N°27'¹³⁸ interpretando il significato dell'Articolo 12, in maniera generale

¹³² Vedi, Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, art. 5.

¹³³ Vedi, Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, art. 5(d)(ii). (Israele non ha esposto riserve a quest'articolo.)

¹³⁴ Vedi, Convenzione Americana sui Diritti Umani, firmata il 22 novembre 1969, entrata in vigore il 18 luglio 1978, OEA/SER.L/V/II.23, doc. 21, rev. 6 (1979), di cui l'Articolo 22(5): "Nessuno può essere espulso dal territorio dello stato di cui è cittadino o privato del diritto di entrarvi."

¹³⁵ Vedi, Carta [Banjul] Africana sui Diritti Umani e dei Popoli' adottata il 27 giugno 1981, entrata in vigore il 21 ottobre 1986, O. A. U. Doc. CAB/LEG/67/3 Rev. 5, art. 12,(2): "Ogni individuo avrà il diritto di lasciare qualunque paese incluso il proprio e ritornare al proprio paese."

¹³⁶ Vedi, Convenzione europea per la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 213 UN Treaty Series 221, firmato il 4 novembre 1950, entrato in vigore il 3 febbraio 1953; Protocollo Num. 4 [Che protegge certi diritti aggiuntivi] alla Convenzione europea per la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 46 European Treaty Series, adottato il 16 settembre 1963, entrato in vigore il 2 maggio 1968, art. 3, para. 2: "Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio statale di cui è cittadino".

¹³⁷ Vedi, per esempio, Kathleen Lawand, "The Right to Return of Palestinians in International Law" Vol. 8, No. 4 *International Journal of Refugee Law* 532, 549-550 (October 1996) (che esamina la storia della stesura dell'Articolo 12(4)).

¹³⁸ Vedi, "General Comment No. 27: Freedom of Movement (Art. 12)," U.N. Human Rights Committee, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (2 November 1999) [da qui in poi "General Comment No. 27"].

e affrontando la questione del diritto al ritorno specificatamente attraverso l'Articolo 12(4). Il commento generale N°27 conferma definitivamente l'applicabilità dell'Articolo 12(4) riguardante il diritto al ritorno nel caso dei rifugiati palestinesi del 1948. Il commento generale N°27 stabilisce che la frase 'nel proprio paese' per come viene utilizzata nell'Articolo 12(4) va applicata ad un gruppo di persone molto più ampio rispetto ai semplici cittadini di uno stato. L'utilizzo dell'espressione 'nel proprio paese' vuole includere, secondo il Commento Generale N°27: 'cittadini di una nazione che sono stati strappati della propria cittadinanza in violazione del diritto internazionale, individui i cui paesi sono stati incorporati o soppiantati da altre entità territoriali la cui nazionalità è stata loro negata e a quelle persone che non hanno uno stato e a cui intenzionalmente si nega il diritto di acquisire la cittadinanza del paese di cui sono sempre stati cittadini abituali'.¹³⁹

Tutte le categorie qui sopra enumerate riguardano persone a cui deve essere garantito il diritto al ritorno alle proprie case d'origine secondo l'Articolo 12(4) e d'accordo con l'autorevole interpretazione del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Al fine di questa discussione sarà significativo sottolineare che i rifugiati palestinesi del 1948 sono un gruppo che ricade perfettamente nel profilo di ognuna delle tre categorie enumerate nel Commento Generale N°27. Si potrà dunque concludere che l'Articolo 12(4) del ICCPR sul diritto al ritorno è del tutto applicabile al caso dei rifugiati palestinesi del 1948. Ne consegue che i rifugiati posseggono il totale ed assoluto diritto di esercitare il loro diritto al ritorno immediatamente ed incondizionatamente –come fu detto originariamente nella risoluzione 194, ormai più di 5 decenni fa.

La comprensione del motivo per il quale gli stesori del ICCPR hanno scritto il trattato incorporando la parola 'arbitrariamente' nella formulazione dell'Articolo 12(4) del ICCPR riguardante il diritto al ritorno è cruciale per capire lo scopo della garanzia di tale diritto. 'Arbitrariamente' infatti è l'unica qualifica del diritto al ritorno enumerata nell'Articolo 12(4).¹⁴⁰ Senza l'uso della parola 'arbitrariamente' il diritto al ritorno sarebbe assoluto- infatti la formulazione dell'Articolo 12(4) risulterebbe essere: 'nessuno dovrà essere privato del diritto ad entrare nel proprio paese' (in altre parole nessuno dovrà mai essere privato di questo diritto, in qualsiasi circostanza, qualunque cosa accada).

L'analisi dei lavori preparatori risulta dunque utile a questo proposito. I commentatori sono concordi nel ritenere che la parola 'arbitrariamente' si riferisce ad un solo caso particolare, quello in cui l'esilio sia utilizzato come sanzione penale (per esempio la sentenza di una persona giudicata colpevole e punita con l'esilio). Il termine 'arbitrariamente' dunque va applicato solamente in quegli stati in cui l'esilio penale è una sanzione penale (si tratta di un piccolissimo gruppo di stati). Per questi stati –e per quegli stati solamente- è teoricamente legale impedire di esercitare il diritto al ritorno solamente nei casi in cui effettivamente l'esilio sia stato imposto come sentenza giuridica (a dispetto del carattere etico di tale frase, che sembrerebbe argomentare diversamente).¹⁴¹

¹³⁹ Vedi, *General Comment No. 27*. Il linguaggio citato deriva dal seguente estratto del paragrafo #20 del Commento Generale numero 27, che interpreta l'Articolo 12(4):

La parafrasi dell'Articolo 12, paragrafo 4, non distingue tra nazionali e stranieri ("nessuno"). Le persone che hanno il diritto di esercitare questo diritto possono dunque identificarsi semplicemente interpretando il significato della frase "nel proprio paese". Lo scopo dell'espressione "nel suo paese" è di rendere più ampio il concetto di "paese della sua nazionalità." Non si limita infatti alla nazionalità in senso formale, dunque alla nazionalità acquisita alla nascita o per attribuzione, essa si estende ad includere l'individuo che ha particolari legami o richieste rispetto ad un dato paese e che per questo motivo non può essere considerato un mero straniero. Questo sarebbe per esempio il caso dei cittadini privati della cittadinanza dal loro paese in violazione del diritto internazionale e di quegli individui il cui paese e la cui nazionalità sono stati incorporati o trasferiti in /ad un'altra entità nazionale, la cui nazionalità è stata loro negata. Il linguaggio dell'Articolo 12, paragrafo 4 permette inoltre un'interpretazione più vasta di altre categorie di residenti a lungo termine includendo ma non limitandosi alle persone senza nazionalità e private del diritto di acquisire la cittadinanza del paese in cui risiedono. *Id.*, para. 20..

¹⁴⁰ Le qualificazioni elencate nell'Articolo 12(3) del ICCPR non si applicano all'Articolo 12(4) perchè precedono l'Articolo 12(4) e si riferiscono solamente ai "diritti sopra elencati," che non includerebbero il "diritto al ritorno" che segue invece l'Articolo 12(3) e l'Articolo 12(4). Vedi, per esempio, Christian Tomuschat, "State Responsibility and the Country of Origin," in Vera Gowlland-Debbas (ed.), *THE PROBLEMS OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW ISSUES* 62 (1996) (in cui si dice che "la clausola di limitazione del paragrafo 3 [del ICCPR Articolo 12] ... come tale non va applicata al paragrafo 4 [del ICCPR Articolo 12]").

¹⁴¹ Vedi, per esempio, Marc Bossuyt, *GUIDE TO THE 'TRAVAUX PREPARATOIRES OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS* 260-63 (1987) (che cita la storia della stesura dell'Articolo 12(4) come discussa in varie assemblee delle Nazioni Unite e che dimostra che il fine del divieto arbitrario all'ingresso era quello di garantire l'ingresso in tutti i casi eccetto quelli in cui un individuo era stato bandito per ragioni di ordine penale). Vedi anche, Manfred Nowak, *UN COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS: CCPR COMMENTARY* 218 (1993).

Il commento generale N°27 chiarisce inoltre il significato del termine ‘arbitrariamente’ dichiarando i seguenti principi categoricamente nel paragrafo 21:

Il riferimento al concetto di arbitrarietà in questo contesto vuole enfatizzare il fatto che deve essere applicata ad ogni azione degli stati, legislativa, amministrativa e giudiziaria. In quel modo si garantisce inoltre che anche qualora ci siano interferenze della legge, esse dovrebbero essere applicate in accordo con provvedimenti, fini ed obiettivi del ICCPR e dovrebbero in ogni modo essere ragionevoli in particolari circostanze. Il Comitato considera che in ogni modo le circostanze in cui qualcuno debba essere privato del diritto di entrare nel proprio paese sono poche (semmai ce ne sia qualcuna) e possono essere ragionevoli. *Uno stato contraente non può privare della cittadinanza una persona espellendola in un terzo paese ed impedendone il ritorno al proprio paese arbitrariamente.*¹⁴² (enfasi aggiunta)

Siccome si è dimostrato che il concetto di arbitrarietà contenuto nell’Articolo 12(4) - specialmente grazie all’ organismo creato dal ICCPR per l’interpretazione del ICCPR stesso- ha un significato così ristretto (e riguarda solamente sanzioni penali), lo scopo del diritto al ritorno come è articolato nell’Articolo 12(4) è ampissimo e virtualmente assoluto, ed ammette pochissime o nessuna eccezione. L’Articolo 12(4) riguardante il diritto al ritorno è solamente soggetto alle provvisori generali previste dall’Articolo 4(1) del ICCPR il quale permette deroghe ‘che non siano in contraddizione con altri obblighi del diritto internazionale e che non comportino discriminazioni nella razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione e origine sociale’¹⁴³

Applicando le regole articolate nel testo sopra citato ed estratto dal paragrafo 21 del commento Generale N° 27 al caso dei rifugiati palestinesi del 1948 ed al trattamento a cui sono stati soggetti da parte di Israele, risulterà chiaro che Israele ha violato quei divieti in tre modi. Primo, la supposta snazionalizzazione dei rifugiati palestinesi del 1948 ottenuta attraverso la Legge sulla Nazionalità del 1952 ha effettivamente privato questo intero gruppo di persone del loro presunto status di cittadini di Israele (così come abbiamo visto nella sezione 3 della Legge sulla Nazionalità, qui sopra. Secondo, la decisione politica di Israele di non riammettere i rifugiati palestinesi del 1948 per oltre 5 decenni ha il chiaro scopo di colpire uno specifico gruppo di persone selezionato specificatamente in base a criteri discriminatori basati su razza, etnia, religione e credo politico e si tratta dunque di discriminazione a tutti gli effetti. La natura discriminatoria di questa politica governamentale servita ad impedire all’intero gruppo dei rifugiati palestinesi del 1948 ‘di tornare al proprio paese’ nonostante il loro chiaro desiderio di tornare, quindi rende chiaro il fatto che tale politica cade chiaramente all’interno di quel che è stato definito ‘arbitrario’ nel Commento Generale N°27. Terzo, l’iniziale espulsione di questo gruppo di popolazione dislocato da Israele a seguito del conflitto del 1948 viola specificatamente il divieto di espulsioni forzate, come dichiarato inequivocabilmente dall’interpretazione che dà il Comitato delle Nazioni Unite del ICCPR.

Alcuni commenti hanno argomentato che l’Articolo 12(4) del ICCPR riguardante il diritto al ritorno è rivolto ai singoli individui e non a larghi gruppi della popolazione che perseguono simultaneamente l’ottenimento di quel diritto. Tale argomento pare debole per diverse ragioni. Primo, l’argomento non è logicamente sensato poiché tutti i diritti elencati nel ICCPR vengono garantiti ai singoli individui, e non importa quante persone stiano perseguendo l’ottenimento di un diritto allo stesso tempo, e in quale momento in particolare. Secondo, altri autorevoli commentatori hanno rifiutato il concetto secondo cui l’Articolo 12(4) riguardante il diritto al ritorno non possa essere applicato a gruppi di persone numerosi.¹⁴⁴

Terzo, diversi organi delle Nazioni Unite, inclusa l’ Alta Commissione per i Rifugiati, hanno espressamente riconosciuto che larghi gruppi di persone possono godere del diritto al ritorno, il quale si fonda specificatamente sull’ Articolo 12(4) del ICCPR e sulla sua matrice primaria, l’Articolo 13(2) del UDHR. Così come ha commentato qualcuno: ‘Il diritto al ritorno nel UDHR e nel ICCPR era la base a partire dalla quale si poté garantire il diritto al ritorno in recenti trattati di pace firmati allo scopo di risolvere i conflitti in Ruanda e Georgia, che produssero entrambi centinaia di migliaia di rifugiati e persone dislocate.’¹⁴⁵ Nel caso dei rifugiati ruandesi il governo del Ruanda e dello

¹⁴² Vedi, *General Comment No. 27*, para. #21.

¹⁴³ Vedi, *International Covenant on Civil and Political Rights*, art. 4(1).

¹⁴⁴ Vedi, per esempio, Manfred Nowak, *UN COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS: CCPR COMMENTARY* 220 (1993) (in cui si dichiara che l’Articolo 12 è applicabile “anche se masse di persone stanno reclamando questo diritto”); vedi, anche Christian Tomuschat, “Das Recht auf die Heimat, Neue rechtliche Aspekte”, in J. Jekewitz et al. (eds.), *DES MENSCHEN RECHT ZWISCHEN FREIHEIT UND VERANTWORTUNG – FESTSCHRIFT FÜR KARL JOSEF PARTSCH* 191 (1989).

¹⁴⁵ Vedi, Rosand, “*Right to Return*,” 1091, 1130-31.

Zaire promulgò un concordato tripartito con UNHCR¹⁴⁶ il 24 ottobre 1994 per il ritorno volontario dei rifugiati ruandesi dallo Zaire il quale venne specificatamente sviluppato a partire dall'Articolo 12 del ICCPR e dall'Articolo 13(2) del UDHR (così come dall'Articolo 5 della Convenzione OAU del 1969 sui Diritti Politici e Civili, la quale contiene ugualmente il diritto al ritorno). Per quel che invece riguarda le persone dislocate¹⁴⁷ durante il conflitto in Georgia, il 4 Aprile 1994 l'UNHCR entrò a far parte di un simile concordato quadripartito insieme ai governi di Georgia, Abkhazia e Russia. Tale concordato riconosceva esplicitamente: 'Il diritto di tutti i cittadini di vivere in e tornare al proprio paese d'origine, come sottolineato dal UDHR e ICCPR.'¹⁴⁸

Quarto –ed è questa la confutazione più decisiva all'argomento secondo cui l'applicazione dell'Articolo 12(4) riguardante il diritto al ritorno non è previsto per numerosi gruppi di persone- il Commento Generale N°27 nel paragrafo 19 dichiara chiaramente che l'Articolo 12(4) sul diritto al ritorno è applicabile a larghi gruppi di persone:

Il diritto al ritorno è di estrema importanza per *i rifugiati che vogliono perseguire il rimpatrio volontario. Ciò implica allo stesso modo il divieto di trasferimenti forzati di massa e di espulsioni in altri paesi.*¹⁴⁹ (enfasi aggiunta)

Infine bisognerà notare che l' ICCPR contiene un provvedimento generale contro ogni forma di discriminazione, contenuto nell'Articolo 2(1), il quale vieta ai governi di interferire con i diritti previsti dal ICCPR su basi discriminatorie riguardanti 'razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origine sociale o nazionale, proprietà, nascita o altre condizioni di questo tipo'¹⁵⁰

Ne deriva che questo provvedimento generale contro ogni forma discriminatoria prevista nell'Articolo 2(1) costituisce un'altro limite ulteriore e chiaro all'interferenza statale del ICCPR, in particolare l'Articolo 12(4) sul diritto al ritorno, e certamente vincola Israele.

Israele ha tuttavia violato in maniera flagrante l'Articolo 2(1) del ICCPR contro l'applicazione di disposizioni discriminatorie a protezione dell'Articolo 12(4) sul diritto al ritorno. Ciò colloca Israele in severa violazione degli obblighi a cui è tenuto in quanto firmatario del ICCPR. L'incredibile portata di tali violazioni risulta lampante qualora si collochino nel contesto operativo degli obblighi previsti dal ICCPR e dal diritto consuetudinario riguardo ai Diritti Umani più in generale le due leggi israeliane sulla nazionalità: la Legge sul Ritorno, promulgata nel 1950 e rivolta ai soli ebrei; e la Legge sulla Nazionalità del 1952 rivolta ai non ebrei (la quale è già stata analizzata nella sezione 3.d.1, più sopra, nel contesto della Legge sulla Nazionalità).

Ciò delinea infatti con particolare ovvietà l'intenzione di entrambe le leggi le quali utilizzano per l'appunto 'razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di altro tipo, origine nazionale o sociale, nascita o altre condizioni' (quindi i fondamenti discriminatori espressamente vietati dall'Articolo 2(1) del ICCPR e diretto ufficialmente ai governi) come filtri per il rilascio della cittadinanza israeliana identificandoli dunque come principi base con cui negare il diritto al ritorno previsto nell'Articolo 12(4).

Il flagrante utilizzo dei criteri proibiti dal ICCPR nella selezione dei candidati alla nazionalità d'Israele –in particolare quando i milioni di persone presi in esame dovrebbero essere già stati considerati cittadini, in base all'operazione automatica prevista dalla legge sulla successione degli stati- e poi il fatto che si utilizzi la conseguente snazionalizzazione di tali cittadini per ostacolare l'attuazione del diritto al ritorno previsto nell'Articolo 12(4) costituisce una prova attendibile di come Israele stia portando avanti criteri discriminatori espressamente vietati dall'Articolo 2(1) del ICCPR.

¹⁴⁶ Vedi, Rosand, "Right to Return," 1091, 1131 & n. 162 (le parti si accordano sul fatto che tutti i rifugiati del Ruanda che vogliono tornare hanno il diritto di farlo).

¹⁴⁷ Vedi, Quadripartite Agreement on Voluntary Return of Refugees and Displaced Persons [parte dell'assetto politico di Georgia/Abkhazia nella guerra civile], Allegato num. II, para. 1, U.N. Doc. S/1994/397 (1994), citato in Rosand, "Right to Return," 1091, 1131 & n. 162.

¹⁴⁸ Vedi, Quadripartite Agreement on Voluntary Return of Refugees and Displaced Persons [parte dell'assetto politico di Georgia/Abkhazia nella guerra civile], Allegato II, para. 1, U.N. Doc. S/1994/397 (1994), citato in Rosand, "Right to Return," 1091, 1131 & n. 162.

¹⁴⁹ Vedi, *General Comment No. 27*, para. #19.

¹⁵⁰ Vedi, International Covenant on Civil and Political Rights. L'Articolo 2(1) dichiara:

Ciascuno degli Stati parti del presente Patto s'impegna a rispettare e a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. *Id.*, art. 2(1).

Un commentatore ha notato, utilizzando l'interessante accostamento tra le norme previste dai diritti umani e quelle formulate nella Legge sulla Nazionalità: 'Il diritto di tornare è garantito dall'Articolo 12(4) del ICCPR e proibirebbe ad uno stato il ritiro della nazionalità di un suo precedente cittadino laddove 'il fine di tale azione sia quello di impedire a tale cittadino il ritorno al proprio paese'¹⁵¹

La legge israeliana sulla nazionalità, approvata nel 1952 (il cui risultato fu la snazionalizzazione di un grande gruppo di rifugiati palestinesi e virtualmente di tutti) costituisce dunque una chiara violazione degli obblighi che Israele, in quanto firmatario del ICCPR, doveva osservare.

Israele viola infatti la norma contro la discriminazione formulata nell'Articolo 2(1) e infrange inoltre in maniera diffusa e flagrante la disposizione dell'Articolo 12(4) che garantisce il diritto al ritorno. Queste azioni sarebbero in ogni caso generalmente illegali dal punto di vista della legge umanitaria dei diritti umani ben al di là dei vincoli previsti dagli obblighi relativi al trattato ICCPR. Il diritto al ritorno ha infatti statuto consuetudinario in quanto norma prevista dai diritti umani in generale che vietano allo stesso tempo, è questa ulteriormente una norma consuetudinaria, la discriminazione che si fonda su criteri razziali, etnici, religiosi o politici.

(Il divieto di snazionalizzazione è stato già discusso nella sezione 3.D.1 riguardo alla Legge sulla Nazionalità. Si deve tuttavia sottolineare il fatto che il divieto di snazionalizzazione è ugualmente riconosciuto dai Diritti Umani in quanto la snazionalizzazione ha la conseguenza di impedire il libero esercizio del diritto al ritorno, e comporta allo stesso tempo l'attuazione di criteri discriminatori nell'attuazione della snazionalizzazione selettiva.)

E' probabilmente superfluo menzionarlo, ma bisognerà infine ricordare che la legge internazionale sui diritti umani vieta generalmente le espulsioni forzate di massa.

Le espulsioni delle persone dalle proprie case d'origine violano una vasta gamma di diritti specificatamente enumerati e contenuti nell'ampio *corpus* della legge dei diritti umani in generale.

Un relatore delle Nazioni Unite che scrisse nel 1994 a proposito dell'impatto delle espulsioni forzate di massa sullo specifico diritto al ritorno (il quale è considerato un sottoinsieme di una categoria di diritti umani più vasta chiamata 'libertà di movimento') definì il divieto di espulsione forzata (individuale o di massa) previsto dai Diritti Umani come: 'ogni forma di trasferimento forzato della popolazione dal luogo di residenza prescelto, si tratti di dislocazione, insediamento, divieto locale, o evacuazione che influenzi direttamente l'esercizio del diritto al ritorno o il libero movimento e la scelta di risiedere all'interno degli Stati costituendo una restrizione di tale diritto'¹⁵² Il reportage concludeva che:

Il diritto internazionale proibisce il trasferimento delle persone, incluso l'insediamento dei settlers, come principio generale. Il fondamento di tale visione risiede nel fatto che il trasferimento dei popoli deve avvenire nel consenso della popolazione interessata. Infatti (tali trasferimenti) sono soggetti al consenso, e questo principio rinforza il divieto di tali trasferimenti.¹⁵³

Nello stesso modo la Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze invocava sia l'Articolo 12(4) del ICCPR che l'Articolo 13(2) del UDHR nella risoluzione del 1995 riguardante l'inammissibilità delle espulsioni di massa: 'Pratiche di esilio forzato, espulsioni di massa e deportazioni, trasferimenti di popolazioni, pulizia etnica e altre forme di dislocazione forzata delle popolazioni all'interno di un paese o oltre i confini priva le popolazioni interessate del loro diritto al ritorno e di libertà di movimento'.¹⁵⁴

Al termine di questa rassegna del diritto al ritorno in quanto parte dei diritti umani internazionali si potrà facilmente notare che esso costituisce una norma vincolante e consuetudinaria prevista dai diritti umani. Israele è dunque obbligato a garantire ed effettuare il diritto individuale al ritorno nel caso dei rifugiati palestinesi del 1948. Il fatto che Israele sia firmatario del ICCPR (e dunque nello specifico dell'Articolo 12(4) e lo status di norma consuetudinaria del diritto al ritorno secondo i Diritti Umani che vincola tutti gli stati, così come le basi dei tre organismi indipendenti del diritto

¹⁵¹ See, Kathleen Lawand, "The Right to Return of Palestinians in International Law," Vol. 8, No. 4 *International Journal of Refugee Law* 532, 555 (October 1996) (che cita H. Hannum, THE RIGHT TO LEAVE AND RETURN IN INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE 62 (1987), e che cita inoltre R. Higgins, "The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country," 49 *International Affairs* 341, 350 (1973) (in cui si dichiara: "... è troppo facile per un governo privare un cittadino della sua nazionalità e del suo diritto di tornare al paese di cui è cittadino. Non si evita l'esaminazione contestuale delle circostanze in cui la nazionalità è stata perduta))

¹⁵² Vedi, "The Human Rights Dimensions of Population Transfer, Including the Implantation of Settlers: Progress Report," by Awn Shawhat Al-Khasawneh, Special Rapporteur, U.N. Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 46th Sess., Agenda Item 8, para. 17, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/18 (1994).

¹⁵³ *Id.*, para. 131.

¹⁵⁴ Vedi, U.N. Subcommission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Res. 1995/13, U.N. ESCOR, 50th Sess., at 20, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/L.11.Add.3 (1995).

consuetudinario internazionale discussi in altre sezioni di questo studio. Ne consegue che la Risoluzione 194 è completamente attuabile anche sulla sola base dei Diritti Umani, consuetudinari e codificati.

6. Pratica di stato (opinio juris) che mette in pratica il diritto al ritorno dei rifugiati

Esiste una ricca tradizione di fatti precedenti ed autorità che risultano dalla pratica statale riflettendo l'esistenza di un' opinio juris (senso dell' obbligo legale) da parte degli stati e che li obbliga secondo il diritto internazionale consuetudinario a permettere agli individui dislocati, inclusi i rifugiati, di esercitare il loro diritto al ritorno alle loro case d'origine¹⁵⁵ (il che conferisce loro il relativo diritto alla restituzione, quindi il fatto che i proprietari originali di specifiche proprietà private ne possano tornare in possesso). L'obbligo degli stati di permettere ai rifugiati di tornare alle loro case d'origine venne solidamente stabilito ben prima dei fatti del 1948 e continua ad acquisire peso ogni qualvolta uno stato metta in pratica l'esecuzione del diritto al ritorno.

Il diritto al ritorno esiste ugualmente in un quarto organismo indipendente del diritto internazionale, quello relativo ai rifugiati (il quale fa parte dei diritti umani i quali a loro volta fanno propri alcuni principi del diritto umanitario). Lo strumento che salvaguarda i diritti dei rifugiati e quindi gli obblighi degli stati a quel riguardo è la Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati¹⁵⁶ e il relativo Protocollo n°1967¹⁵⁷. I Diritti Umani¹⁵⁸ sono la sorgente giuridica del diritto al ritorno dei rifugiati nel diritto dei rifugiati (vedi la Sezione 5, qui sopra, per le basi giuridiche del diritto al ritorno nei Diritti Umani), mentre la reale esecuzione del diritto al ritorno è portata avanti attraverso l' Alto commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (da qui in poi UNHCR). L'Articolo 1 dello Statuto delle UNHCR del 1950 definisce l'intento dell'Agenzia come: 'facilitare il rimpatrio volontario dei rifugiati e la loro assimilazione all'interno di nuove comunità nazionali'¹⁵⁹

Secondo quanto previsto dal diritto sui rifugiati, il diritto primario ed assoluto di tornare volontariamente alle proprie case è centrale nell' attuazione del 'rimpatrio volontario'¹⁶⁰. E' questa infatti la soluzione auspicabile tra le tre 'soluzioni durevoli' formulate dalla comunità internazionale in modo da indirizzare l'esodo della popolazione di rifugiati. Le tre soluzioni durevoli –rimpatrio volontario, assorbimento volontario e reinsediamento volontario- devono essere messe in pratica, secondo gli auspici dell' UNHCR. Di queste tre soluzioni durevoli solamente il rimpatrio

¹⁵⁵ Per un'analisi accurata che includa specificatamente il diritto al ritorno al proprio paese (includendo dunque anche il diritto al risarcimento, ad esso complementare) come previsto dal diritto internazionale in vari contesti di pratica statale, vedi, in generale, Rosand, "Right to Return," 1091, *passim*.

¹⁵⁶ Vedi, Convention Relating to the Status of Refugees, 189 U.N.T.S. 150, firmata il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954.

¹⁵⁷ Vedi, Protocol I Relating to the Status of Refugees, 660 U.N.T.S. 195, pronto per la firma dal 31 gennaio 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

¹⁵⁸ Vedi, United Nations High Commission for Refugees, HANDBOOK ON VOLUNTARY REPATRIATION: INTERNATIONAL PROTECTION (1996) (disponibile in cd-rom).

Sottosezione 2.1, intitolata "International Human Rights Instruments and the Right to Return," analizza nel dettaglio le fondamenta nei diritti umani del diritto al ritorno dei rifugiati, giungendo alle seguenti conclusioni:

Il diritto al ritorno dei rifugiati al proprio paese d'origine è pienamente riconosciuto dal diritto internazionale ... nella legge internazionale dei diritti umani, il principio fondamentale del rimpatrio volontario è il diritto di tornare al proprio paese. Conseguentemente a questo diritto, gli stati sono obbligati ad ammettere i propri connazionali e non possono obbligare nessun altro stato a tenerli sul suo territorio attraverso misure quali la snazionalizzazione. *Id. See, also*, Guy Goodwin-Gill, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW 271 (2d ed. 1996) ("sia la facilitazione che la promozione del rimpatrio volontario sono protetti dal UNHCR, mentre il diritto di tornare al proprio paese colloca chiaramente i propri intenti nel contesto dei diritti umani") (note a piè di pagina omesse).

¹⁵⁹ Vedi, G.A. Res. 428(V) of 14 December 1950, Annex: "Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees."

¹⁶⁰ Vedi, per esempio, Lex Takkenberg, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 233 (1998) (in cui si afferma che "il rimpatrio volontario è considerato dall' UNHCR, come molti altri, la migliore delle 'tre soluzioni durevoli' per far fronte al problema dei rifugiati") (note a piè di pagina omesse); *Id.*, 320 (in cui si dichiara che "il rimpatrio volontario in pace e in dignità è di gran lunga la soluzione preferita per ogni situazione riguardante i rifugiati") (note a piè di pagina omesse); *Id.* (in cui si dichiara che "il ruolo predominante che ha il rimpatrio volontario nella ricerca presente di soluzioni è chiaramente riconosciuto dalla comunità internazionale" e cita il riconoscimento di questa affermazione). L'autore è un ufficiale dell'UNRWA.

volontario rappresenta un diritto (il diritto al ritorno) accordato agli individui¹⁶¹ e dunque un vincolo obbligatorio (l'obbligo di riammissione) che il 'paese d'origine' dei rifugiati in questione deve corrispondere. D'altro canto le altre due soluzioni durevoli (assorbimento e rinsediamento) non corrispondono a specifici diritti dei rifugiati né ad obblighi degli stati che hanno accolto l'esodo dei rifugiati.¹⁶²

Analizzando in prima istanza i 'diritti' coinvolti in questa duplice relazione diventa chiaro che il diritto dei rifugiati al ritorno alle loro case d'origine mantiene una posizione primaria nella gerarchia delle soluzioni. Ritorno volontario e rimpatrio sono dunque centrali nella politica perseguita da tutte le istituzioni delle Nazioni Unite che hanno perseguito una soluzione al problema delle dislocazioni di massa (forzate o meno).¹⁶³

L'Assemblea Generale ha pubblicato risoluzioni relative al ruolo della cooperazione tra stati nella prevenzione di nuovi flussi di rifugiati in cui si riafferma: 'il diritto al ritorno alle case nel proprio paese d'origine dei rifugiati.'¹⁶⁴

Nel 1991 la Sig.ra Sadako, Alto Commissario per i Rifugiati delle Nazioni Unite, durante un discorso disse che delle tre soluzioni previste riguardo al problema dei rifugiati –rimpatrio, assorbimento e reinsediamento- il rimpatrio era diventato l'opzione più fattibile.¹⁶⁵

Nel 1993 similmente la Sig.ra Ogata dichiarò che:

L'obiettivo finale della protezione internazionale dei rifugiati non è quello di istituzionalizzare l'esilio, ma raggiungere soluzioni al problema dei rifugiati. Il rimpatrio volontario, quando possibile, è la soluzione ideale. (Questo dimostra il motivo per cui) ... ho sottolineato il diritto dei rifugiati di tornare alle loro case in tutta sicurezza e dignità.¹⁶⁶

Volgendoci adesso ad esaminare la questione dell' "obbligo" in quanto parte integrante di questa relazione a doppio senso, il diritto internazionale prevede che solo 'il paese d'origine' sia legalmente obbligato a ricevere i rifugiati provenienti dal territorio all'interno dei suoi confini (di fatto o altrimenti). Altri stati (inclusendo gli stati 'riceventi' o 'ospitanti') non hanno l'obbligo di assorbire rifugiati provenienti da altri paesi d'origine permanentemente (per quanto ci sia l'obbligo di ospitarli temporaneamente nel caso in cui essi dovessero essere perseguitati qualora fossero rinvii ai propri paesi d'origine prima che ce ne siano appropriate condizioni di sicurezza). L'obbligo assoluto di un paese d'origine a ricevere indietro i propri rifugiati¹⁶⁷ (qualora desiderassero volontariamente tornarvi) segue direttamente la norma tradizionale di riammissione fondata sulla legge internazionale sulla nazionalità, come discusso nella sezione 3.C, qui sopra.

Articolando la responsabilità di un paese d'origine le cui politiche hanno generato il flusso migratorio della popolazione che pesa sulle risorse di altri stati¹⁶⁸ bruscamente in termini monetari un commentatore ha osservato che: 'ci si sente

¹⁶¹ *Id.* (in cui si afferma "che il fatto che i rifugiati ... in principio hanno il diritto di tornare al loro paese d'origine dovrebbe essere considerato uno dei principi generali e fondamentali del diritto internazionale dei rifugiati" e cita l'ampio riconoscimento di quest'affermazione) (note a piè di pagina omesse).

¹⁶² *Vedi, per esempio*, le politiche adottate dal più alto corpo decisionale Dell'Alta Commissione per i Rifugiati delle Nazioni Unite, il Comitato esecutivo, riguardo a soluzioni durevoli, l'ordine di priorità nell'esecuzione, e gli obblighi legali degli stati coinvolti di partecipare nell'ideazione ed implementazione di "soluzioni durevoli." *Vedi*, in particolare, (EXCOMM) Conclusion No. 15 (XXX), Refugees without an Asylum Country (1979); EXCOMM Conclusion No. 18 (XXXI), Voluntary Repatriation (1980); EXCOMM Conclusion No. 40 (XXXVI), Voluntary Repatriation (1985); EXCOMM Conclusion No. 67 (XLII) Resettlement as an Instrument of Protection (1991).

¹⁶³ *Vedi, per esempio*, Rosand, "Right to Return," 1091, 1120.

¹⁶⁴ *Vedi*, U.N. G.A. Res. 35/124 (11 December 1980) and U.N. G.A. Res. 36/148 (16 December 1981).

¹⁶⁵ *Vedi*, Rosand, "Right to Return," 1091, 1119 & n. 109.

¹⁶⁶ *Vedi*, Statement by the U.N. High Commissioner for Refugees at the *World Conference on Human Rights*, Vienna, 16 Giugno 1993.

¹⁶⁷ Per l'analisi dettagliata dell'obbligo di uno stato d'origine di ricevere i cittadini (per esempio, mettendo in pratica il diritto al ritorno di) tutte le persone dislocate il cui status di rifugiati era stato creato dalle politiche dello stato d'origine, così come i relativi obblighi di risarcimento e restituzione, vedi "Dichiarazione dei Principi del Diritto Internazionale nel Risarcimento dei Rifugiati" approvata nel consenso dell'Associazione Legale Internazionale (ILA) durante la sua 65^a Conferenza in Cairo nell'aprile 1992, testo riprodotto in ILA, *Report of the Sixty-Fifth Conference: Cairo* (1992).

¹⁶⁸ *Vedi, per esempio*, Christian Tomuschat, "State Responsibility and the Country of Origin," in Vera Gowlland-Debbas (ed.) *THE PROBLEM OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW*

sicuri nel concludere che le Nazioni Unite, in quanto responsabile legale a cui l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) appartiene, hanno il diritto di essere rimborsate dei costi erogati dallo stato d'origine che ha volontariamente causato le deportazioni di massa e la partenza dei propri cittadini con una politica di sistematiche violazioni dei diritti umani.¹⁶⁹ Tale commento sembrerebbe particolarmente rilevante nel caso di Israele che ha deliberatamente impedito la riammissione di un largo gruppo di rifugiati palestinesi del 1948 –ed è perfino giunto a privarli della nazionalità, nella totale violazione del diritto internazionale- attuando sistematicamente e deliberatamente una politica di estromissione ed esilio dei rifugiati dal territorio nazionale per oltre cinque decenni durante le quali sono stati 'ospitati' da diversi stati riceventi.

La pratica statale riguardante l'attuazione di meccanismi bilaterali o multilaterali per il rimpatrio dei rifugiati prevede consistenti precedenti per –ed evidenza dell'opinione iuris riguardo all'esistenza di una norma consuetudinaria richiedente alle nazioni d'origine di ricevere le persone dislocate o espulse da essa. I ritorni di numerosi gruppi di persone dislocate dalle loro case d'origine sono avvenuti insieme al riconoscimento ufficiale da parte della comunità internazionale- così come con l'esplicito riconoscimento della comunità internazionale- e con quello delle parti interessate nel conflitto – che le persone che ritornavano alle loro case d'origine lo facevano esercitando un loro diritto. Esempi famosi riguardano il concordato della Bosnia del 1994¹⁷⁰, il concordato Dayton del 1995, Annesso numero 7, ¹⁷¹il concordato della Croazia del 1995¹⁷² e quello del Guatemala nel 1994¹⁷³. Questi quattro concordati descrivono il diritto dei rifugiati e delle persone dislocate di tornare alle loro 'case d'origine' (secondo la definizione del diritto al ritorno della Risoluzione 194) come inqualificato.

Un altro esempio è il concordato di pace della Cambogia il quale dichiarava che 'i rifugiati cambogiani e tutte le persone collocate al di fuori della Cambogia avranno il diritto di tornare in Cambogia.'¹⁷⁴

ISSUES 77 & n. 64 (1996) (in cui si afferma che "in più di un' occasione l'Assemblea Generale ha evidenziato il fatto che il flusso di rifugiati sfollati da un paese influenza l'intera comunità internazionale" e che cita tre Risoluzioni dell'Assemblea Generale: G.A. Res. 48/139 del 20 dicembre 1993, preamb.para.5 (proposta generale); G.A. Res. 48/152 del 20 dicembre 1993, op. para. 12 (riguardante l'Afghanistan), e G.A. Res. 48/118 del 20 dicembre 1993, op. para. 6 (che riguarda l'Africa)).

¹⁶⁹ Vedi, Christian Tomuschat, "State Responsibility and the Country of Origin," in Vera Gowlland-Debbas (ed.) THE PROBLEM OF REFUGEES IN THE LIGHT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW ISSUES 78 (1996).

¹⁷⁰ Vedi, Washington Agreement, Signed By Bosnian Prime Minister Haris Silajdzic, Croatian Foreign Minister Mate Granic, Bosnian Croat Representative Kresimir Zubak: Confederation Agreement Between The Bosnian Government and Bosnian Croats, Washington, DC, March 1, 1994 (Article V(2): "Tutti i rifugiati e le persone dislocate hanno il diritto di tornare alle loro case d'origine").

¹⁷¹ Vedi, The Dayton Peace Agreement, Annex 7: Agreement on Refugees and Displaced Persons, 21 November 1995 (tra la Repubblica Bosniaca e Herzegovina, la Federazione della Bosnia e dell'Herzegovina e la Republika Srpska) (Articolo 1: Tutti i rifugiati e le persone dislocate hanno il diritto di tornare alle loro case d'origine ...).

¹⁷² Vedi, The Erdut Agreement, firmato a Erdut, Croatia and in Zagreb, Croatia, il 12 novembre 1995 (tra negoziatori serbi e croati) (Articolo 4: "L'amministrazione provvisoria dovrà assicurare la possibilità del ritorno ai rifugiati e alle persone dislocate di tornare alle proprie case d'origine. Tutte le persone che hanno lasciato la regione o che vi sono arrivate avendo posseduto in precedenza la residenza permanente in Croazia potranno godere degli stessi diritti di tutti gli altri residenti della regione ..."; Articolo 7: "Tutte le persone hanno il diritto di tornare liberamente al loro luogo di residenza nella regione e viverci in condizioni di sicurezza. Tutte le persone che hanno lasciato la regione o che sono arrivate nella regione e che prima avevano la residenza permanente in Croazia hanno il diritto di vivere nella regione.")

¹⁷³ Vedi, Concordato sul Reinsediamento dei Gruppi di popolazione sradicati dal conflitto Armato, Oslo, 17 giugno 1994 (riguardante il Guatemala). L'intero concordato riguarda procedure volte alla reintegrazione di gruppi di popolazione sradicati (rifugiati/persona dislocate). I cinque punti elencati sotto i principi guida illustrano in che modo l'accordo intende attuare il "diritto al ritorno" nel contesto guatemalteco, mentre il primo principio affronta il diritto al ritorno:

Le parti sono d'accordo nello stabilire che una soluzione complessiva al problema dei gruppi di popolazione sradicati deve essere guidata dai seguenti principi:

1. I gruppi di popolazione sradicata hanno il diritto di risiedere e vivere liberamente sul territorio del Guatemala. Ne segue che il Governo e la Repubblica s'impegnano ad assicurare le condizioni necessarie a permettere e a garantire il ritorno volontario delle persone sradicate dai loro paesi d'origine verso i luoghi che hanno scelto, in condizioni dignitose e in tutta sicurezza. *Id.*, "Principles," principle no. 1.

¹⁷⁴ Vedi, Final Act of the Paris Conference on Cambodia, art. 20.1, pt. V, U.N. Doc. A/46/608 (1991).

Prendendo in esame l'Accordo di Dayton in particolare si noterà immediatamente che i diritti accordati in primis alle persone dislocate in quell'accordo che specchia esattamente i tre diritti previsti per i rifugiati palestinesi del 1948 nella Risoluzione 194 – (1) il diritto al ritorno (rimpatrio); (2) il diritto alla restituzione (tornare in possesso); e (3) il diritto al risarcimento.¹⁷⁵

Il grandissimo numero di rifugiati a cui l'UNHCR ha facilitato attivamente il ritorno alle proprie case d'origine come parte integrale di soluzioni durevoli nella formulazione degli accordi di pace è imponente. Il successo di questi sforzi per il rimpatrio spinge al coinvolgimento attivo dell' UNHCR nella facilitazione di un rimpatrio di successo di tutti i rifugiati palestinesi alle loro case d'origine nel territorio del 1949 compreso nei confini decisi a seguito dell'armistizio:

Tra il 1994 e il 1995 più o meno tre milioni di rifugiati sono tornati ai propri paesi d'origine, i gruppi più numerosi verso Afghanistan, Mozambico e Myanmar. Alla fine del 1996 e agli inizi del 1997 si assistette al ritorno di più di un milione di rifugiati dal Ruanda che fuggirono durante la guerra civile durata più di quattro anni.¹⁷⁶

Allo stesso tempo “nel 1996, i dieci più grandi movimenti UNCHR di rimpatrio volontario in termini di grandezza furono, per destinazione: 1301000 persone verso il Ruanda, 477.000 verso l'Afganistan, 219.000 verso il Myanmar, 115.000 verso l'Iraq, 1-6000 verso il Vietnam, 88000 verso la Bosnia; 73.000 Mali, 73000 Togo, 71000 Burundi, e 59000 Angola.”¹⁷⁷ Durante gli anni '90 si stima che almeno 12 milioni di rifugiati abbiano esercitato il loro diritto al ritorno verso le loro case d'origine.¹⁷⁸

In confronto 1.3 milioni di rifugiati e persone sotto l'egida del UNHCR furono volontariamente reinsediati in quello stesso periodo.¹⁷⁹

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha dichiarato chiaramente che il diritto dei rifugiati (e delle persone dislocate) di tornare alle loro 'case d'origine' (il che è sorprendentemente simile al modo in cui il diritto al ritorno viene definito nella Risoluzione 194) è assoluto. Nel contesto relativo ai conflitti in Bosnia e Croazia il Consiglio di Sicurezza pubblicò la seguente risoluzione elaborando questa definizione particolarmente importante del diritto al ritorno:

-La Risoluzione 1145¹⁸⁰ de Consiglio di Sicurezza (1997): “riaffermando il diritto di tutti i rifugiati e le persone dislocate provenienti dalla repubblica croata di tornare alle loro case d'origine che si trovano in tutto il territorio della repubblica Croata”

-La Risoluzione 1088¹⁸¹ del Consiglio di Sicurezza (1996): “(accogliendo) l'impegno delle parti nel riconoscimento del diritto di tutti i rifugiati e delle persone dislocate a tornare alle loro case d'origine in tutta sicurezza”

-La Risoluzione 1079¹⁸² (1996): “riaffermando il diritto di tutte le persone provenienti dalla Repubblica Croata di tornare alle loro case d'origine che si trovano nel territorio della repubblica Croata”

-La Risoluzione 1019¹⁸³ (1996): domandando che il governo Croato “rispetti in tutto e per tutto i diritti della popolazione serba locale includendo il diritto di rimanere (in) o tornare (alle loro case d'origine) in sicurezza”

-La Risoluzione 947 (1994) del Consiglio di Sicurezza: “affermando il diritto di tutte le persone dislocate di tornare volontariamente alle loro case d'origine in sicurezza e dignità con l'assistenza della comunità internazionale”

¹⁷⁵ Vedi, per esempio, Rosand, “*Right to Return*,” 1091, 1102 (in cui si dichiara che l'accordo di Dayton “intendeva appoggiare il diritto al ritorno, ma anche ‘il diritto di rientrare in possesso [i rifugiati e le persone dislocate] delle proprietà di cui erano privati nel corso delle ostilità dal 1991 in poi e di essere risarciti di ogni proprietà di cui non potranno rientrare in possesso’...”) (note a piè di pagina omesse).

¹⁷⁶ Vedi, Rosand, “*Right to Return*,” 1091, 1120.

¹⁷⁷ Vedi, 1997 UNHCR BY NUMBERS 11, citato in Rosand, “*Right to Return*,” 1091, 1120 & n. 111.

¹⁷⁸ Vedi, Oliver Bakewell, *Returning Refugees or Migrating Villagers? Voluntary Repatriation Programmes in Africa Reconsidered*, Working Paper No. 15, UNHCR (December 1999).

¹⁷⁹ Vedi, *Refugee Resettlement in Selected Countries, 1990-99*, Table V.20, *Refugees and Others of Concern to the UNHCR 1999, Statistical Overview*, UNHCR (1999).

¹⁸⁰ Vedi, S.C. Res. 1145, U.N. SCOR, 52d Sess., 3843d mtg., preamb. & para. 7, U.N. Doc. S/RES/1145 (1997).

¹⁸¹ Vedi, S.C. Res. 1088, U.N. SCOR, 51st Sess., 3723d mtg. at para. 11, U.N. Doc. S/RES/1088 (1996).

¹⁸² Vedi, S.C. Res. 1079, U.N. SCOR, 51st Sess., 3712th mtg., para. 4, U.N. Doc. S/RES/1079 (1996).

¹⁸³ Vedi, S.C. Res. 1019, U.N. SCOR, 50th Sess., 3591st mtg., paras. 6-7, U.N. Doc. S/RES/1019 (1995).

-La Risoluzione 820¹⁸⁴ del Consiglio di Sicurezza (1993): riafferma ancora una volta che ogni territorio preso con la forza o ogni pratica di ‘pulizia etnica’ è illegale e totalmente inaccettabile .. insistendo che tutte le persone dislocate hanno il diritto di tornare in pace alle proprie case d’origine”

Nei casi relativi al conflitto in Georgia, il Consiglio di Sicurezza affermò ancora una volta il diritto dei rifugiati di tornare alle loro case d’origine. Va qui notata un’ ulteriore e marcata somiglianza con un altro importante aspetto della Risoluzione 194. Il consiglio di Sicurezza infatti dichiarò specificatamente nel caso relativo alla Georgia che il diritto dei rifugiati al ritorno era da considerarsi indipendente da qualsiasi soluzione politica finale (e dunque non poteva esserne condizionato in base a domande avanzate da una delle parti del conflitto):

-La Risoluzione 1097¹⁸⁵ del Consiglio di Sicurezza (1996): “riaffermava” il diritto di tutti i rifugiati e delle persone dislocate colpite dal conflitto di tornare alle loro case... in accordo con il diritto internazionale (e) ... *sottolineava l’inaccettabile collegamento del ritorno dei rifugiati e di tutte le persone dislocate con la questione dello status politico della Abkhazia, Georgia*” (enfasi aggiunta).

Un altro caso in cui esiste un forte parallelismo con la Risoluzione 194 è quello della Namibia in cui il Consiglio di Sicurezza affermò nuovamente che il diritto al ritorno (rimpatrio) dei namibiani era indipendente da ogni soluzione politica (e dunque si trattava di un diritto assoluto che non poteva essere condizionato da considerazioni di tipo politico). Molti dei namibiani di cui il Consiglio di Sicurezza sostenne la causa avevano attivamente combattuto contro l’occupazione della Namibia da parte del Sud Africa ed erano dunque combattenti. Ciò nonostante il Consiglio di Sicurezza richiese l’esecuzione del diritto al ritorno di tutti i Namibiani, fossero essi combattenti o meno:

-La Risoluzione 385¹⁸⁶ del Consiglio di Sicurezza (1977): dichiara che il rimpatrio dei namibiani debba essere portato a termine dal Sud Africa “durante il passaggio di potere’ senza aspettare la risoluzione politica. In conclusione un altro importante parallelismo al caso palestinese è rappresentato da entrambi i programmi di rimpatrio concepiti dalla comunità internazionale a proposito di Bosnia e Kosovo, perseguendo la protezione di diritti individuali e collettivi. In entrambi i casi:

I diritti collettivi di un’entità indipendente o di uno stato erano preservati insieme ad un meccanismo che garantiva ai singoli rifugiati di rivendicare le proprie domande ad essere rimpatriati ed ottenere la restituzione e/o risarcimento. In entrambi i casi si prevedeva di stabilire una commissione per le richieste come parte di un accordo negoziato, ma il diritto individuale di rivendicare la propria richiesta era mantenuto indipendentemente dal risultato della questione dell’autodeterminazione.¹⁸⁷

La questione della ‘classificazione’ ufficiale dei rifugiati palestinesi del 1948 in quanto ‘rifugiati’ secondo la convenzione internazionale dei rifugiati¹⁸⁸ -la quale li renderebbe eligibili per servizi di ‘protezione’ previsti dall’Alta Commissione delle Nazioni Unite per i Rifugiati (che include la facilitazione attiva del rimpatrio volontario, il quale fa parte del mandato ufficiale del UNCHR)- è già stato trattato in precedenti relazioni di Badil.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Vedi, S.C. Res. 820, U.N. SCOR, 48th Sess., 3200 mtg., preamb. & para. 7, U.N. Doc. S/RES/820 (1993).

¹⁸⁵ Vedi, S.C. Res. 1097, U.N. SCOR, 51st Sess., 3712th mtg., at para. 8, U.N. Doc. S/RES/1097 (1996).

¹⁸⁶ Vedi, S.C. Res. 385, U.N. SCOR, 31st Sess., Res. & Decs. 8, para. 11(d), U.N. Doc. S/INF/32 (1977).

¹⁸⁷ Vedi, Susan M. Akram and Terry Rempel, “Recommendations for Durable Solutions for Palestinian Refugees: A Challenge to the Oslo Framework,” *Palestine Yearbook of International Law* (forthcoming volume for 2000-2001).

¹⁸⁸ Per ulteriori chiarimenti sulla questione della “classifica” ufficiale dei rifugiati palestinesi come “rifugiati” secondo le convenzioni ufficiali, vedi, *in generale*, Susan Akram and Terry Rempel, “Recommendations for Durable Solutions for Palestinian Refugees: A Challenge to the Oslo Framework,” *Palestine Yearbook of International Law* (volume atteso per il 2000-2001).

¹⁸⁹ Lo status dei rifugiati palestinesi della convenzione del 1951 e la funzione protettrice dell’ UNHCR sono stati affrontati in precedenti pubblicazioni di BADIL. Vedi, *in particolare*, Brief No. 1, Susan M. Akram, REINTERPRETING PALESTINIAN REFUGEE RIGHTS UNDER INTERNATIONAL LAW, AND A FRAMEWORK FOR DURABLE SOLUTIONS; vedi anche, Susan M. Akram and Guy Goodwin-Gill, *Brief Amicus Curiae*, Board of Immigration Appeals, Falls Church, Virginia, pubblicato in *Palestine Yearbook of International Law* (forthcoming, 2000-2001).

Infine, vista la stretta connessione tra i principi guida del diritto dei rifugiati e le leggi sui diritti umani, non risulterà sorprendente imparare che il diritto al ritorno dopo essere stati ‘forzatamente espulsi’ esiste ugualmente nel diritto dei rifugiati:

Nei casi in cui i rifugiati vennero espulsi forzatamente il diritto al ritorno deriva dall’illegalità dell’espulsione stessa. E’ generalmente riconosciuto che uno stato non può legalmente espellere la popolazione sotto la sua giurisdizione. Coloro che vengono espulsi hanno chiaramente il diritto di rovesciare un atto illecito tornando alla propria terra d’origine.¹⁹⁰

7. Conclusione

Risoluzione 194: continuando a profilare il diritto al ritorno

La discussione sull’esecuzione del diritto al ritorno dei rifugiati palestinesi apre tutta una serie di questioni riguardanti la natura dello stato d’Israele e la legalità delle sue azioni rispetto ai rifugiati palestinesi del 1948, tra esse l’impedimento di mettere in atto il loro diritto al ritorno, la successiva snazionalizzazione e la confisca illegale delle loro intere proprietà private e dei possedimenti terrieri.¹⁹¹

Non sarà dunque sorprendente imparare che i sostenitori delle posizioni sioniste (i quali sostengono che tutte queste azioni sono perfettamente legittime) hanno trattato a lungo e duramente di mettere in dubbio la validità della Risoluzione 194 e specificatamente del paragrafo 11(1) il quale delinea il diritto al ritorno. A seguire provvediamo a dare risposta ai maggiori argomenti cui si risale al fine di minare la natura vincolante del paragrafo 11(1) della Risoluzione 194.

Innanzitutto si dice che il paragrafo 11(1) della risoluzione 194 non ha natura vincolante in quanto viene utilizzata l’espressione ‘dovrebbe’¹⁹² e non un termine più forte come ad esempio ‘dovrà’. Un altro argomento è quello secondo cui le risoluzioni dell’Assemblea Generale sono semplicemente ‘raccomandazioni’ e dunque la Risoluzione 194, facendo parte di esse, non deve considerarsi vincolante. Entrambi questi argomenti non prendono in considerazione il fatto che già nel 1948 il diritto al ritorno era diventato norma consuetudinaria del diritto internazionale. Ne consegue che l’esecuzione del diritto al ritorno nel 1948 era in ogni caso obbligatorio per tutti gli stati qualunque fosse l’utilizzo della parola ‘dovrebbe’ nella risoluzione 194 e nonostante il fatto che tale risoluzione fosse stata pubblicata dall’Assemblea Generale. La Risoluzione 194 doveva infatti essere letta alla luce delle norme consuetudinarie del diritto internazionale che allora già la soprassedevano. Ciò viene infatti indicato in maniera chiarissima dalla referenza esplicita ai ‘principi del diritto internazionale o equità’ la quale appare nel paragrafo 11(1).¹⁹³

Un altro argomento sostiene che siccome Israele non viene espressamente menzionato per nome nella risoluzione 194, la richiesta di rimpatrio dei rifugiati palestinesi non è necessariamente vincolante per Israele. Questo argomento non prende in considerazione il fatto che Israele fu l’unico paese che diede origine a quelle politiche (incluso il rifiuto di riammissione) che generarono e mantennero in vita il problema dei rifugiati palestinesi del 1948. La richiesta di rimpatrio costituisce dunque un obbligo vincolante del diritto internazionale per il solo paese d’origine –che era ed è rimasto Israele.

Si dice poi che la Risoluzione 194 descrive i rifugiati che hanno diritto al ritorno come quelli che ‘desiderano vivere in pace con i loro vicini’¹⁹⁴ e ciò in qualche modo implica che Israele ha il diritto di ‘vagliare’ i rifugiati che vogliono tornare seguendo i propri criteri internamente stabiliti. Questo argomento non prende però in considerazione il fatto che i rifugiati palestinesi del 1948 sanno benissimo che stanno cercando di tornare a quello che è oggi lo stato di Israele e che ne saranno completamente soggetti alle leggi e norme come è normale in tutti i casi riguardanti cittadini naturalizzati. Ogni singolo rifugiato palestinese che intende ritornare desidera seguire le procedure di naturalizzazione

¹⁹⁰ Vedi, Lex Takkenberg, THE STATUS OF PALESTINIAN REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW 234 (1998) (nota a piè di pagina omessa).

¹⁹¹ Per una recente analisi della confisca illegale delle proprietà dei rifugiati da parte di Israele, vedi, per esempio, Gail J. Boling, “Israel’s Use of ‘Absentees’ Property’ Laws to Confiscate Private Property inside the Green Line from 1948 Displaced Palestinians: A Violation of U.N. General Assembly Resolution 194 and International Law,” *Palestine Yearbook of International Law* (volume atteso per il 2000-2001).

¹⁹² Vedi, G.A. Res. 194, para. 11(1).

¹⁹³ Vedi, G.A. Res. 194, para. 11(1).

¹⁹⁴ Vedi, G.A. Res. 194, para. 11(1).

previste dal diritto internazionale –le stesse previste in altri stati- deve poterlo fare. Ne consegue che Israele non può permettersi di utilizzare arbitrariamente o discriminatoriamente ‘filtri’ basati sulla razza, l’etnia la religione o il credo politico allo scopo di vagliare i rifugiati che potenzialmente desiderano ritornare, specialmente quando tali filtri non sono conformi ai normali dovuti processi di garanzia o ad altri requisiti previsti dal diritto internazionale come vengono praticati in altri stati nazioni.

Quarto, l’argomento secondo cui la Risoluzione 194 è stata in qualche modo ‘superata’, ‘ammendata’ o ‘annullata’ dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza numero 242,¹⁹⁵ la quale prevede ‘giusta liquidazione al problema dei rifugiati’ senza specificare esattamente che cosa costituirebbe una ‘giusta liquidazione’. Si potrà ovviamente rispondere che siccome la risoluzione 194 precedeva la risoluzione del Consiglio di Sicurezza 242 e poiché essa definisce nel dettaglio quali rimedi legali sono previsti per ‘una giusta liquidazione al problema dei rifugiati’ (ad esempio ritorno, restituzione e risarcimento) - essa va necessariamente incorporata nella Risoluzione 242 e deve essere letta come parte di essa. La risoluzione 194 non è di fatto mai stata annullata, abrogata, affievolita o ribaltata in nessun modo. Al contrario la Risoluzione 194 è stata ribadita ogni anno dal momento in cui venne approvata inizialmente nel 1948. Dovuta la natura vincolante delle norme consuetudinarie contenute nella risoluzione 194 è logicamente impossibile tentare di argomentare che ignorare il suo contenuto potrebbe in qualche modo costituire ‘una giusta liquidazione al problema dei rifugiati’.

Ulteriore prova del fatto che la Risoluzione 194 non si è indebolita è evidenziata dai forti parallelismi tra i rimedi articolati nella Risoluzione 194 (ritorno, restituzione e risarcimento) e gli stessi rimedi articolati dagli accordi di Dayton (ritorno, restituzione e risarcimento) ed altri negoziati di pace conclusi sotto l’auspicio della comunità internazionale e specificatamente nell’auspicio dell’ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (come è stato discusso nella sezione 6, di cui sopra). La pratica statale delle ultime 5 decadi ha solamente solidificato la natura vincolante della Risoluzione 194.

In conclusione quanto detto dimostra in maniera molto chiara che il diritto dei rifugiati palestinesi del 1948 al ritorno non è diminuito dall’adozione della Risoluzione 194 nel Dicembre 1948 in poi. Al contrario esso ha acquisito ancor maggior peso nel corso di queste cinque decadi, a partire dall’iniziale dislocamento dei rifugiati. Il diritto al ritorno, come affermato nella Risoluzione 194, continua ad essere conforme ai vincoli delle norme consuetudinarie del diritto internazionale, codificate in quattro organismi indipendenti del diritto internazionale. Ciò mette in rilievo la sua importanza e sottolinea il fatto che esso rappresenta la struttura portante di ogni possibile soluzione durevole alla situazione dei rifugiati palestinesi del 1948. La completa esecuzione del diritto al ritorno costituisce l’unica possibile soluzione legale prevista dal diritto internazionale per porre rimedio alla più completa e lunga violazione di Israele del diritto individuale al ritorno dei rifugiati palestinesi del 1948. Questo è infatti il solo rimedio che provvederebbe a restaurare lo status quo precedente agli atti di Israele, internazionalmente riconosciuti come illegittimi, tentando di ricomporre per i rifugiati palestinesi la situazione in cui sarebbero stati se Israele non avesse commesso quegli atti illegittimi. La totale esecuzione del diritto al ritorno –e degli altri diritti ad esso associati enumerati nella risoluzione 194 (dunque restituzione e risarcimento) è chiaramente e logicamente necessaria per un accordo di pace giusto e legale tra Israele e i Palestinesi, secondo il diritto internazionale.

Siccome le Nazioni Unite hanno mancato del tutto nell’ assicurare ‘la sacra convinzione’ –come dichiarato nell’ Articolo 22(1) dell’ Accordo della Lega delle Nazioni – di salvaguardare in primis il diritto del popolo palestinese alla sovranità nazionale su tutto il territorio della Palestina storica del mandato (di cui aveva ereditato la responsabilità dalla lega delle Nazioni ottenendo un ruolo di supervisione sul mandato Britannico sulla Palestina), le Nazioni Unite hanno una grande responsabilità nell’assicurare che il popolo palestinese ottenga massima protezione dei propri diritti umani nelle circostanze create in diretta conseguenza all’infrazione delle Nazioni Unite degli obblighi vis à vis del popolo palestinese. In questo caso i diritti dei rifugiati palestinesi del 1948 di tornare alle loro case d’origine rientrando in possesso di tutte le proprie proprietà private – confiscate illegalmente (secondo quanto asserito dal diritto internazionale) dal governo di Israele nella vasta maggioranza- è da considerarsi un minimo requisito nell’ottenimento di una giustizia per lo meno parziale alla quale questi rifugiati hanno diritto vivendo in esilio per oltre 5 decadi. E’ per questa ragione che le Nazioni Unite collettivamente –ed in particolare il Consiglio di Sicurezza, gli Stati Uniti innanzi tutto, in quanto membro più potente del Consiglio di Sicurezza- sono tutti uniti nel forte obbligo morale di agire per assicurarsi che i rifugiati palestinesi del 1948 possano metter in pratica il proprio diritto al ritorno senza ulteriori ritardi, in completo accordo con il diritto internazionale. Secondo la dottrina *erga omnes*, articolata dalla Corte Internazionale nel caso della *Trazione di Barellona*¹⁹⁶ ognuna di queste tre entità ha la capacità legale di farlo.

¹⁹⁵ Vedi, S.C. Res. 242, U.N. SCOR, 22d Sess., at 8, U.N. Doc. S./INF/22/Rev.2 (1967).

¹⁹⁶ Vedi, *Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd.* (Merits), 1970 ICJ Reports 3, 32.