

In direzione ostinata e contraria... al diritto della cooperazione internazionale: il diniego dei visti statunitensi ai rappresentanti dell'Autorità nazionale palestinese

di Andrea Insolia

Title: In a stubborn and contrary direction... in violation of international cooperation law: the U.S. denial of visas to representatives of the Palestinian National Authority

Keywords: ONU; Palestinian National Authority; Privileges and immunities; Permanent observers; General Assembly; United States

1. – Il 29 agosto 2025, il Segretario di Stato Marco Rubio – vertice della diplomazia americana – ha annunciato il diniego e la revoca, in conformità al diritto statunitense, dei visti ai membri dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) e dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP) (d'ora in avanti, Decisione del 29 agosto) in anticipazione dell'Ottantesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (AGNU) che si è aperta lo scorso 9 settembre a New York (U.S. Department of State, *Trump Administration Reaffirms Commitment to Not Reward Terrorism and Revokes Visas of Palestinian Officials Ahead of UNGA*, 29-8-2025, www.state.gov, di seguito Comunicato stampa del 29 agosto).

Tale misura segue, da un lato, l'annuncio del Dipartimento di Stato americano, datato 16 agosto 2025, della sospensione per motivi di sicurezza nazionale, e “pending further review”, dei visti temporanei (c.d. “nonimmigrant visas”) a qualsiasi persona proveniente da Gaza e dotata di passaporto emanato dall'ANP e la successiva decisione del Segretario di Stato, comunicata riservatamente il 18 agosto scorso a tutte le ambasciate e consolati, con cui è stato disposto “con effetto immediato” il rifiuto di tali visti a qualsiasi persona che, pur essendo in possesso dei requisiti previsti dalla legge per ottenere tale visto, detenga un passaporto rilasciato dall'ANP e utilizzi tale passaporto per richiedere il visto (U.S. *Suspends Visas for Palestinian*, in *The New York Times*, 31-8-2025, www.nytimes.com).

Dall'altro, la Decisione del 29 agosto era già stata annunciata dal rapporto con cui, il 31 luglio scorso, il Dipartimento di Stato informava il Congresso della volontà di imporre tale sanzione in risposta alla pretesa violazione, da parte dell'OLP/ANP, degli impegni richiamati dal *Palestine Liberation Organization Commitments Compliance Act* del 1989 (PLOCCA) e del *Middle East Peace Commitments Act* del 2002 (MEPCA), in applicazione della sezione §604(a)(1) del MEPCA (U.S. Department of State, *Sanctioning Officials of the Palestinian Authority*

and Members of the Palestine Liberation Organization, 31-7-2025, www.state.gov, di séguito Comunicato stampa del 31 luglio).

Sebbene il menzionato rapporto, e la conseguente misura sanzionatoria, si collochino nell'ambito di un procedimento di revisione periodica del rispetto di tali impegni imposta dalla sezione §603 del MEPCA (cfr. *Public Law 107 - 228 - Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003*, www.govinfo.gov/app/details/PLAW-107publ228) è evidente – nonché, del resto, espressamente dichiarato nel già citato Comunicato stampa del 29 agosto – il collegamento tra tale misura e, da un lato, l'annuncio del prossimo riconoscimento, in occasione dell'Ottantesima sessione dell'AGNU, dello Stato di Palestina da parte di alcuni Stati occidentali finora restii a effettuarlo (§4), nonché tra questa e lo svolgimento, tra il 28 e il 30 luglio 2025, della *High-level International Conference for the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution (UN High-level Conference)*. L'organizzazione di tale Conferenza, stabilita dell'AGNU durante la decima sessione speciale d'emergenza (Ris. ES-10/24, del 18 settembre 2024), è volta a tracciare “an irreversible pathway towards the peaceful settlement of the question of Palestine and the implementation of the two-State solution” (Ris. AGNU 79/81 del 3 dicembre 2024, UN Doc. A/RES/79/81, Annex, para. 4, con cui l'Assemblea ha definito le modalità di svolgimento della Conferenza). In effetti, come disposto dalla risoluzione da ultimo citata, il 29 luglio scorso, gli Stati partecipanti alla Conferenza presieduta da Francia e Arabia Saudita hanno adottato una Dichiarazione con cui hanno assunto l'impegno a cooperare al fine, in particolare, di contribuire all'effettiva realizzazione di uno Stato indipendente di Palestina, in attuazione della soluzione dei due Stati sancita dalla risoluzione AGNU n. 181(II) del 29 novembre 1947, e del diritto di autodeterminazione del popolo palestinese, anche attraverso il riconoscimento unilaterale di tale Stato e la sua piena ammissione alle Nazioni Unite (*New York Declaration on the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution*, 29-7-2025, UN Doc. A/CONF.243/2025/1, spec. par. 25 e l'annex UN Doc. A/CONF.243/2025/1/Add.1, 10-9-2025, UN Doc. A/80/L.1/Rev.1).

Dall'altro, la Decisione del 29 agosto è esplicitamente volta a impedire la partecipazione, in particolare, degli alti rappresentanti della Palestina, e in particolare del Presidente Mahmoud Abbas all'Ottantesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Ciò, in apparente contrasto con gli obblighi assunti dagli Stati Uniti, quale Stato di sede dell'Organizzazione, in materia di privilegi e immunità riconosciuti alle delegazioni e ai rappresentanti dei partecipanti alle riunioni degli organi dell'Organizzazione, previste dall'Accordo tra ONU e Stati Uniti relativo alla sede centrale dell'Organizzazione, concluso nel 1947 (d'ora in avanti, Accordo di sede del 1947). In effetti, malgrado le numerose critiche alla misura in oggetto provenienti tanto dal Segretariato delle Nazioni Unite (seppure apparentemente solo in via informale), quanto da esperti indipendenti delle Nazioni Unite (*UN experts urge US to grant visas to Palestinian officials, uphold diplomacy for peace*, 9-9-2025, press release, www.ohchr.org), dalle stesse autorità palestinesi (U.S. bars Palestinian leaders from attending statehood conference, in *The New York Times*, 4-9-2025, www.nytimes.com), così come da altri Stati membri delle Nazioni Unite (ad es., la Francia – cfr. *France's Macron urges U.S. to revise decision on Palestinian visas*, 2-9-2025, www.reuters.com) e dall'Unione europea (*Palestine: Statement by the High Representative on behalf of the European Union*, press release, Brussels, 30-8-2025, www.consilium.europa.eu) – critiche e appelli fondati tutti sull'Accordo di sede del 1947 – la Decisione del 29 agosto, ha impedito ad Abbas di recarsi a New York, costringendolo a presentare un discorso preregistrato il 22 settembre 2025, in occasione della ripresa della UN High-level Conference, autorizzato a ciò dalla

prima risoluzione, di natura procedurale, adottata dall'AGNU nel corso dell'attuale sessione (Ris. 80/1 del 19-9-2025, UN Doc. A/80/L.2/Rev.1).

Il presente commento prende in esame la Decisione del 29 agosto alla luce delle disposizioni rilevanti della CPINU e dell'Accordo di sede del 1947 (§2), della prassi e precedenti pertinenti (§3), e delle giustificazioni offerte dall'amministrazione statunitense per l'adozione della misura stessa (§4), le quali, apparentemente fondate in via esclusiva sul diritto interno, sollevano anche profili di diritto internazionale. Quindi, ponendo la Decisione nel contesto più ampio dell'approccio seguito dall'attuale amministrazione americana nei confronti di altre organizzazioni internazionali, il contributo offrirà alcune brevi riflessioni conclusive sui risvolti internazionali dell'*"America First" Policy* e sul loro impatto sul diritto della cooperazione internazionale (§5).

2. – La Decisione del 29 agosto di negare e revocare, in conformità con il diritto statunitense, i visti di ingresso ai membri dell'ANP/OLP in previsione dell'ottantesima sessione dell'AGNU è, da un lato, espressamente fondata su pretese ragioni di sicurezza nazionale, oltre che dal presunto inadempimento da parte di tali entità degli impegni sanciti dai citati PLOCCA e MEPCA (come si dirà più diffusamente, §4). Dall'altro, essa stabilisce che la missione permanente dell'ANP/OLP presso le Nazioni Unite "will receive waivers per the UN Headquarters Agreement", e condiziona il ripristino dei privilegi e facilitazioni riconosciuti da tale Accordo al rispetto da parte dell'ANP/OLP di quegli obblighi nonché all'assunzione di azioni concrete "to return to a constructive path of compromise and peaceful coexistence with the State of Israel".

Il rinvio effettuato dalla Decisione all'Accordo di sede del 1947 induce a esaminare le disposizioni pertinenti di tale accordo e a interrogarsi sulla loro effettiva applicabilità alla Palestina, che dal 2012 gode dello status di "Stato non membro osservatore" presso l'ONU, e alle entità che legittimamente la rappresentano dinanzi ai suoi organi e, in particolare, dinanzi all'Assemblea Generale. Come noto, né la Carta delle Nazioni Unite né le Regole di procedura dell'AGNU contengono previsioni specifiche concernenti forme di partecipazione ridotta rispetto allo *status* di membro, la cui acquisizione è disciplinata dall'Art. 4 della Carta. La partecipazione ai lavori dell'Assemblea (e di altri organi) da parte di Stati ed altre entità non membri dell'ONU, e la conseguente concessione dello *status* di osservatore, sono state rese possibili, e disciplinate, attraverso (numerosi) risoluzioni *ad hoc* adottate all'occorrenza dagli organi competenti ai sensi dell'Art. 35(2) della Carta, ossia invitando gli Stati terzi, organizzazioni internazionali o ONG cui tale *status* è stato concesso a partecipare ai lavori dell'Assemblea su questioni di particolare interesse per l'osservatore (sul punto, U. Fastenrath, D. Riznik, *Article 4*, in B. Simma et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 4° ed., OUP, 2024, p. 494 ss., par. 64; N. Sybesma-Knol, *The United Nations (UN)*, Wolters Kluwer, 2012, p. 207 ss.; S. El Boudouhi, *Les qualités autres que celle(s) de membre*, in E. Lagrange, J.M. Sorel, (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ, 2013, p. 350 ss.). Con riguardo alla Palestina, com'è parimenti noto, l'impossibilità di acquisire lo *status* di membro ONU a titolo pieno a causa del veto statunitense in seno al Consiglio di sicurezza (da ultimo reiterato il 18 aprile 2024: UN Doc. S/PV.9609, p. 4), è stato in parte compensato dalla concessione, dapprima all'OLP e poi alla Palestina, dello status di osservatore – progressivamente rafforzato con l'attribuzione del diritto a partecipare alle sessioni plenarie dell'AGNU, di intervenire su temi che non fossero legati alla questione palestinese o alla situazione in Medio Oriente, il diritto di replica e di farsi co-promotore di risoluzioni, sebbene solo sui temi di suo specifico interesse (Ris. AGNU 52/250 del 13 luglio 1998, UN Doc. A/RES/52/250, Annex), e da ultimo

tradottosi nel riconoscimento della statualità della Palestina (poi divenuta Stato membro a titolo pieno dell'UNESCO e, più di recente, della Corte penale internazionale), e nel conferimento della già ricordata qualifica di Stato non membro osservatore nel 2012 (Ris. AGNU 67/19 del 4 dicembre 2012, UN Doc. A/RES/67/19).

La particolare posizione della Palestina in seno alle Nazioni Unite comporta, in principio, l'inapplicabilità nei suoi confronti delle previsioni della Carta ONU e della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946 (CPINU), concernenti i privilegi e le immunità dovute ai rappresentanti degli Stati membri. Tali previsioni sanciscono sia, in generale, l'obbligo di riconoscere i privilegi e le immunità dovuti ai rappresentanti degli Stati membri delle Nazioni Unite nell'esercizio delle loro funzioni (Art. 105(2) della Carta), sia, e più specificamente, quello di non imporre ai rappresentanti, nei loro spostamenti da e verso i luoghi in cui si svolgono le riunioni dell'Organizzazione, restrizioni ai sensi della legislazione in materia di immigrazione e visti dello Stato che stiano visitando, o in cui si trovino a transitare nello svolgimento delle loro funzioni (Art. IV, Sez. 11(d) CPINU).

Di contro, nessuna disposizione della Carta, della CPINU o finanche della Ris. AGNU 257 (III) del 3 dicembre 1948 (UN Doc. A/RES/257(III)), riguardante lo *status* delle missioni permanenti degli Stati membri presso le Nazioni Unite, estende tali immunità, privilegi e facilitazioni agli osservatori permanenti o alle loro missioni presso l'ONU. Ancora, come noto, la Convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati nei loro rapporti con organizzazioni internazionali di carattere universale – che pure contiene norme dettagliate sullo *status* degli osservatori permanenti e delle loro missioni e delegati presso le organizzazioni internazionali, che confermano e precisano il diritto di accesso sancito dall'Art. IV, Sez. 11 CPINU (in particolare, Artt. 79-80 e 82 della Convenzione) – non è mai entrata in vigore e, non essendo stata ratificata da nemmeno uno dei maggiori Stati di sede di organizzazioni internazionali, è legittimo dubitare della natura consuetudinaria delle sue disposizioni.

Occorre quindi fare riferimento agli accordi di sede, e in particolare all'Accordo di sede del 1947, oppure alla normativa interna degli Stati di sede dell'Organizzazione.

Al riguardo, la posizione delle Nazioni Unite è evoluta nel tempo. In un memorandum del Consigliere giuridico del 1962, citato in uno studio preparato dal Segretariato e sottoposto alla Commissione del diritto internazionale nel 1967, si sosteneva che lo *status* degli osservatori permanenti non fosse disciplinato né dalla Carta, né della CPINU, né infine dall'Accordo di sede del 1947. Secondo tale memorandum, la posizione di tali osservatori resterebbe quindi consegnata, alternativamente, al diritto consuetudinario, qualora gli osservatori facciano parte della delegazione del loro Governo presso gli Stati Uniti, e abbiano dunque *status* diplomatico, oppure alla cortesia internazionale o ancora al diritto interno statunitense, cioè l'*International Organizations Immunities Act* (IOIA) del 1945, le cui disposizioni, che includono esenzioni dalle leggi interne sull'immigrazione e l'ingresso negli Stati Uniti, si applicano altresì qualsiasi persona designata da un governo straniero quale proprio rappresentante in o presso organizzazioni internazionali, espressione che è stata interpretata come applicabile anche agli osservatori permanenti (Sez. 7(a) IOIA e *The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities, Study prepared by the Secretariat, Yearbook of the International Law Commission*, 1967, Vol. II, pp. 190-191, par. 169-174).

Nondimeno, il citato Studio illustrava altresì come la stessa prassi onusiana si stesse orientando – in parallelo con l'incremento del numero degli osservatori permanenti in seno agli organi ONU – nel senso di accordare loro, se non un regime

analogo a quello applicabile ai rappresentanti degli Stati membri (soluzione adottata ad esempio dalla Svizzera per la sede ginevrina dell'Organizzazione, anche in ragione dello *status* di osservatore permanente che tale Paese ha avuto sino alla sua ammissione nel 2002), almeno quei privilegi e immunità e facilitazioni strettamente necessarie alla partecipazione, pur se solo come osservatori, alle riunioni o conferenze indette dall'Organizzazione – incluso il diritto di ingresso nello Stato di sede e di transito da e verso il Quartier Generale. La posizione attuale delle Nazioni Unite è appunto che gli osservatori permanenti siano equiparabili alle persone che vengano invitate a partecipare alle riunioni degli organi dell'Organizzazione o alle conferenze indette da quest'ultima. Di conseguenza, “a permanent observer delegation, as an invitee to meetings of United Nations organs, is entitled to enjoy in that capacity certain functional immunities necessary for the performance of official functions vis-à-vis those organs” (*Note to the Permanent Observer Mission of the African Union to the United Nations concerning full diplomatic status in the host country*, 20-7-2014, UNJY, 2014, p. 329). Ciò è altresì dimostrato dall'inclusione di apposite previsioni, del tenore di quelle che saranno discusse di seguito, riguardanti gli osservatori permanenti negli Accordi di sede con Austria (1996) e Germania (1998) nonché nella legislazione interna di tali due Stati (U. Fastenrath, D. Riznik, *Article 4*, cit., par. 66).

In primo luogo, per l'Ufficio giuridico dell'ONU, tali immunità, privilegi e facilitazioni “flow by necessary intendment from Article 105 of the Charter of the United Nations” e includerebbero, invero, tanto l'immunità funzionale dalla giurisdizione, quanto l'inviolabilità dei documenti ufficiali connessi ai rapporti con l'Organizzazione, così come della sede della missione che hanno diritto di installare e mantenere nel territorio dello Stato di sede. Questa interpretazione estensiva dell'Art. 105 non convince pienamente. È vero, infatti, che tale articolo è stato redatto con il chiaro intento di offrire un fondamento giuridico per il riconoscimento di un ampio – benché implicito, nel testo dell'Art. 105 – catalogo di privilegi, immunità e facilitazioni necessarie a garantire che l'Organizzazione (e le persone con essa più strettamente connesse) possano svolgere in modo indipendente le proprie funzioni (Report of the Rapporteur of Committee IV/2, in UNCIO, Vol. XIII, Doc. 933, IV/2/42 (2), 12-6-1945, p. 705). Tuttavia, con riferimento ai beneficiari di tali immunità, privilegi e facilitazioni, l'articolo sembra adottare un approccio restrittivo. Da un lato, il paragrafo 1 si riferisce, come si evince dai lavori preparatori, all'Organizzazione intesa “as a distinct entity”, con ciò intendendosi tutto l'apparato istituzionale stabilito dalla Carta, così come gli organi sussidiari creati dagli organi principali ma non, ad esempio, entità distinte quali le agenzie specializzate dell'ONU (per le quali si è infatti provveduto attraverso la conclusione di una distinta convenzione nel 1947). Dall'altro, il paragrafo 2 menziona espressamente solo i rappresentanti degli Stati membri e i funzionari dell'Organizzazione. L'inclusione nel novero dei beneficiari degli osservatori permanenti, figura come detto non prevista dalla Carta o dalla CPINU, e per la quale non esiste una disciplina organica, potrebbe fondarsi su un'interpretazione teleologica ed evolutiva, più che del paragrafo 2, del paragrafo 1 dell'Art. 105: dato che le immunità, privilegi e facilitazioni dovute agli osservatori sarebbero da intendersi come funzionali a garantire l'indisturbato esercizio delle funzioni da parte degli organi principali o sussidiari dell'Organizzazione.

In secondo luogo, e quale ben più sicuro fondamento giuridico delle immunità, privilegi e facilitazioni degli osservatori permanenti, e in particolare del diritto di accesso allo Stato di sede e di transito da e verso il Distretto del Quartier Generale dell'Organizzazione, queste sarebbero imposte dall'Art. IV, Sez. 11-13 dell'Accordo di sede del 1947.

Ai sensi di tali disposizioni, gli Stati Uniti hanno l'obbligo di non porre alcun ostacolo a tale accesso e transito da parte, tra le altre, delle persone invitate

dall'Organizzazione a partecipare ai lavori dei suoi organi, nonché di garantire loro la necessaria protezione durante tale transito (Art. IV, Sez. 11 dell'Accordo di sede). Ancora, nella parte rilevante, la Sez. 13(a) stabilisce che la normativa statunitense in materia di immigrazione e visti di ingresso non potrà essere applicata in modo tale da ostacolare il godimento dei privilegi sanciti dalla Sez. 11: ciò si traduce nell'obbligo di concedere (“shall be *granted*”) i visti richiesti dalle persone ivi contemplate “without charge and as promptly as possible”, e in quello di non richiedere a tali persone di lasciare il Paese a ragione di qualsiasi attività svolta nell'esercizio delle loro funzioni. Infine, la Sez. 12 precisa che le previsioni della Sez. 11 si applicano “irrespective of the relations existing between the Governments of the persons referred to in that section and the Government of the United States”.

Poiché le disposizioni appena menzionate sono sostanzialmente simili a quelle dell'Art. IV, Sez. 11 CPINU, l'interpretazione data dalle Nazioni Unite a quest'ultima può aiutare a chiarire anche il significato delle prime. La relativa prassi applicativa chiarisce, da un lato, che se il diritto di accesso sancito da tali norme non è assoluto esso è però finalizzato a garantire che le persone aventi titolo o espressamente invitate a farlo possano partecipare ai lavori dell'Organizzazione senza impedimenti. A titolo d'esempio, il diritto di accesso e transito deve essere riconosciuto dallo Stato di sede senza imporre condizioni di reciprocità nei confronti dello Stato di nazionalità del rappresentante. Dall'altro, se è solo quest'ultima che ha diritto a stabilire chi sia intitolato a partecipare, spetta invece agli Stati membri, o agli osservatori permanenti, emanare le credenziali e indicare le persone legittimate a rappresentarli presso l'Organizzazione, ed è noto come, analogamente a quanto previsto dal diritto diplomatico, capi di Stato e di Governo e i Ministri degli Esteri non siano tenuti a produrre credenziali (A. Kriebaum, *Representatives of Members (Article IV, Sections 11–16 General Convention)*, in A. Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary*, Oxford, 2016, pp. 286–289). La posizione del Presidente dell'ANP, legittima rappresentante dello Stato di Palestina presso l'ONU, appare, sotto questo profilo, equiparabile a quella delle più alte cariche dello Stato.

Chiarita la finalità, strettamente funzionale, nonché il contenuto e l'ambito di applicazione delle disposizioni rilevanti, occorre soffermarsi sulla condotta statunitense rispetto, anzitutto, all'applicabilità e all'interpretazione delle citate disposizioni dell'Accordo di sede del 1947 nei confronti degli osservatori permanenti presso l'ONU, e dell'ANP/OLP in particolare.

3. – Gli Stati Uniti, in effetti, non sembrano, con la Decisione del 29 agosto, aver messo in dubbio l'esistenza dell'obbligo discendente dall'Accordo di sede del 1947 di riconoscere il diritto di accesso e transito da e verso la sede dell'ONU agli osservatori permanenti o alle loro missioni e delegazioni, al fine di consentire loro di partecipare ai lavori dell'Organizzazione. Nondimeno, la prassi relativa all'applicazione delle Sezioni 11–13 di tale Accord, così come la citata Decisione, mostrano che lo Stato di sede invoca frequentemente motivi di sicurezza nazionale al fine di ritardare, negare o revocare il rilascio di visti con riguardo sia a membri delle delegazioni di Stati membri, anche di alto rango diplomatico o a membri del governo di tali Stati, sia, per quanto qui interessa, a osservatori permanenti presso l'ONU.

Il precedente più pertinente riguarda, come noto, il diniego del visto d'ingresso a Yasser Arafat, allora Presidente dell'OLP, nel 1988, fondato sull'adozione dell'*Anti Terrorism Act* del 1987 (ATA, Public Law 100-204). Con tale Atto si qualificava l'OLP come organizzazione terroristica e si proibiva, tra l'altro, lo stabilimento o mantenimento di un ufficio di tale organizzazione nel territorio degli Stati Uniti. Tale previsione, in un primo momento, indusse le autorità statunitensi a intimare la chiusura dell'ufficio della missione dell'OLP presso

l'ONU. Negli scambi che seguirono tra il Segretario Generale dell'ONU e le autorità dello Stato di sede, l'ONU ebbe occasione di chiarire (Ris. AGNU 42/210B, del 17 dicembre 1987 e in risoluzioni successive), e gli Stati Uniti di confermare (UN Doc. A/C.6/42/SR.58, p. 2, e A/C.6/42/SR.62, p. 3) che i membri della delegazione dell'OLP, in quanto invitata dall'AGNU a partecipare quale osservatore ai suoi lavori ai sensi della citata Ris. 3237 (XXIX), sono beneficiari delle immunità, privilegi e facilitazioni di cui alle Sez. 11-13 dell'Accordo di sede del 1947.

Tuttavia, da un lato, la giustificazione utilizzata dagli Stati Uniti con riferimento all'applicazione dell'ATA "irrespective of any obligations the United States may have under the [Headquarters] Agreement" poggiava essenzialmente sull'assetto dei rapporti tra diritto interno e il diritto internazionale nell'ordinamento interno statunitense (Corte internazionale di giustizia, *Applicabilità dell'obbligo arbitrale in base alla sezione 21 dell'Accordo del 26 giugno 1947 relativo alla sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite*, Parere, I.C.J. Reports 1988, p. 12, par. 57): il potere sovrano del Congresso di legiferare in modo, se del caso, contrario al diritto internazionale comporta che, in tale ordinamento, leggi federali in contrasto con obblighi assunti dagli Stati Uniti sul piano internazionale possano, in virtù del principio *lex posterior* (o "last-in-time rule", applicata dalla Corte Suprema in numerose occasioni), trovare attuazione nonostante la c.d. "supremacy clause" nella Costituzione statunitense e altre tecniche interpretative impiegate dalla giurisprudenza per favorire l'applicazione del diritto internazionale in conformità con il principio fondamentale della primazia di quest'ultimo sul diritto interno (come ad es. il canone interpretativo sviluppato nel caso *Charming Betsy* – cfr. D.L. Sloss, *United States*, in F.M. Palombino (ed.), *Duelling for Supremacy, International Law vs. National Fundamental Principles*, pp. 392-398. Dall'altro, l'instaurazione di un procedimento avviato dinanzi alla Corte distrettuale di New York al fine di imporre la chiusura della missione dell'OLP, aveva indotto le autorità statunitensi a rifiutare, *pendente lite*, l'attivazione della procedura arbitrale invocata dall'ONU ai sensi della Sez. 21 dell'Accordo di sede del 1947 quale mezzo di risoluzione della controversia sorta con l'ONU. Come noto, nell'aprile 1988 la Corte internazionale di giustizia, la cui giurisdizione consultiva era stata a tale scopo attivata da una richiesta dell'Assemblea Generale, ritenne che fosse in effetti sorta una controversia tra ONU e Stati Uniti rispetto all'interpretazione e applicazione dell'Accordo, tale per cui lo Stato di sede doveva consentire e cooperare ai fini dell'istituzione del tribunale arbitrale previsto dalla Sez. 21.

Nel giugno 1988, la Corte distrettuale di New York aveva stabilito nel caso *United States v. Palestine Liberation Organization*, che l'ATA era contrario agli obblighi degli Stati Uniti sanciti dall'Accordo di sede, ritenendo che "the language of the Headquarters Agreement, the long-standing practice under it, and the interpretation given it by the parties to it leave no doubt that it places an obligation upon the United States to refrain from impairing the function of the PLO Observer Mission to the United Nations. The ATA and its legislative history do not manifest Congress' intent to abrogate this obligation" (in *International Legal Materials*, vol. 27, No. 4, 1988, p. 1086).

Malgrado ciò, come già ricordato, nel novembre dello stesso anno, le autorità statunitensi avevano negato il visto d'ingresso a Yasser Arafat, impedendogli di partecipare alla quarantatreesima sessione dell'Assemblea Generale e obbligando quest'ultima, nell'impossibilità di superare l'*impasse*, a spostare la discussione della questione palestinese a Ginevra (Ris. AGNU 43/49 del 2 dicembre 1988, UN Doc. A/RES/43/49). Anche in tal caso, le dichiarazioni del Dipartimento di Stato USA convergevano, in principio, con quelle dell'ONU nell'affermare l'esistenza del diritto di accesso e transito degli osservatori permanenti già descritto, riconoscendo in un primo momento che il diniego si qualificasse come una violazione di tale

diritto. In un secondo momento, tuttavia, invocavano una asserita riserva alle rilevanti clausole dell'Accordo di sede – come eseguito negli Stati Uniti tramite *Public Law* 80-357 – facente salvo il potere del Governo di negare l'ingresso sul territorio nazionale a persone associate o invitate dalle Nazioni Unite “in order to safeguard its own security”, peraltro senza mai compiutamente illustrare i motivi di sicurezza invocati (*Statement by the Legal Counsel Concerning the Determination by the Secretary of State of the United States of America on the Visa Application of Mr. Yasser Arafat, made at the 136th Meeting of the Committee on Relations with the Host Country, on 28 November 1988 (Statement of 1988)*, in *UNJY*, 1988, p. 306, par. 3, e 308, par. 11). Come rilevato dal Consigliere giuridico delle Nazioni Unite, non solo tale riserva non figura nel testo dell'Accordo bensì solo in quello del provvedimento attuativo, ma il tenore letterale della pertinente sezione di tale provvedimento non supporta l'eccezione invocata dagli Stati Uniti. La Sez. 6 della P.L. 80-357 limita infatti il diritto sovrano “to safeguard its own security and completely to control the entrance of aliens into any territory of the United States other than the Headquarters district and its immediate vicinity ... and such areas as it is reasonably necessary to traverse in transit between the same and foreign countries” (*ibidem*, pp. 305-306, par. 5, corsivo aggiunto).

La contrarietà della pretesa riserva all'Accordo di sede è stata ripetutamente sottolineata dall'Ufficio giuridico e dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, nonché dai rappresentanti degli Stati membri in seno al Comitato per le relazioni con lo Stato di sede, istituito dall'AGNU con risoluzione 2819 (XXVI) del 15 dicembre 1971 (UN Doc. A/RES/2819(XXVI), par. 5; per la conclusione opposta, nel senso della contrarietà alla Costituzione USA dell'Accordo di sede, M.A. Thomas, *When the Guests Move in: Permanent Observers to the United Nations Gain the Right to Establish Permanent Missions in the United States*, in *California Law Review*, vol. 78, No.1, 1990, pp. 197-246). Sebbene nella prassi più risalente la posizione del Segretariato abbia potuto apparire tollerante nei confronti delle esigenze di sicurezza manifestate dallo Stato ospite (UN Doc. E/2397, del 10 aprile 1953, con riferimento al diniego di visti ai rappresentanti di ONG aventi *status* consultivo presso l'ECOSOC; sulla vicenda per un'analisi delle rispettive posizioni di USA e ONU, L. Gross, *Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations*, in Id., *Selected Essays on International Law and Organization*, Brill/Nijhoff, 1993, pp. 106-111) – al punto che nel 1988 il Rappresentante permanente degli Stati Uniti asserì l'avvenuta acquiescenza dell'ONU alla riserva e alla relativa prassi (*Statement of 1988*, cit., p. 307, par. 9) – il richiamo dello Stato ospite al proprio obbligo di garantire un “unrestricted access” alla sede ONU a tutte le persone contemplate dalla Sez. 11 dell'Accordo di sede è stato chiaramente ripetuto anche in tempi relativamente recenti dal Consigliere giuridico delle Nazioni Unite (*Statement by the United Nations Legal Counsel to the Committee on Relations with the Host Country at its 295th meeting, on 15 October 2019*, 16-10-2019, UN Doc. A/AC.154/415) ed è contenuto in una delle raccomandazioni sistematicamente rivolte dal sopra citato Comitato nei rapporti sottoposti annualmente all'Assemblea Generale e nelle relative risoluzioni con cui quest'ultima li adotta (da ultimo, UN Doc. A/79/26, 18-10-2024, p. 38, lett. (k), e Ris. AGNU A/79/479, 25-11-2024, par. 6-15). Benché il Rapporto presentato dal Comitato nel corso dell'attuale sessione non sia ancora disponibile al momento in cui si scrive (cfr. www.un.org/en/ga/sixth/80/host_country.shtml), non c'è dubbio che nella riunione del 12 settembre 2025, in cui la Decisione del 29 agosto è stata discussa (cfr. la già citata Ris. AGNU A/80/L.2/Rev.1, terzo considerando), il Comitato abbia ancora una volta reiterato l'appello allo Stato di sede ad assicurare, senza restrizioni, il rilascio dei visti d'ingresso a tutte le persone contemplate dalla Sez. 11 dell'Accordo di sede del 1947.

Rispetto al precedente appena richiamato, tuttavia, quest'ultima decisione poggia su ulteriori e più articolate motivazioni che meritano di essere discusse, seppur brevemente.

4. – La Decisione del 29 agosto, in effetti, appare fondata, oltre che sulla già citata riserva per motivi di sicurezza nazionale, anche sulla asserita violazione degli impegni cui fanno rinvio i già citati PLOCCA e MEPCA (cfr. il Comunicato stampa del 31 luglio). Secondo il primo di tali atti, adottato nel 1989, qualsiasi dialogo tra gli Stati Uniti e l'OLP è condizionato al riconoscimento da parte dell'OLP del diritto di Israele a esistere, alla sua astensione e rinuncia a qualsiasi atto di terrorismo, nonché, ironicamente, all'accettazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU 242 (1967), del 22 novembre 1967, e 338 (1973), del 22 ottobre 1973, che come è noto sanciscono e reiterano il principio dell'inammissibilità dell'acquisizione di territori tramite l'uso della forza armata, e affermano – quali principi per raggiungere una pace giusta e duratura in Medio Oriente – la necessità del ritiro di Israele da(i) territori occupati nel corso della Guerra dei Sei Giorni del 1967 (sul mancato uso dell'articolo determinativo “the” per riferirsi ai territori occupati nella risoluzione 242, B.D. Jones, *The Security Council and the Arab-Israeli Wars: 'Responsibility Without Power'*, in V. Lowe et al. (eds.), *The United Nations Security Council and War, The Evolution of Thought and Practice Since 1945*, OUP, 2008, pp. 308-309) e quella di “termination of all claims or state belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State [...] within secure and recognised boundaries free from threats or acts of force” (sulla natura non vincolante delle risoluzioni in parola, M. Iovane, *Non-Recognition of Territorial Acquisitions by the Use of Armed Force: The Status of Jerusalem before Italian Courts*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 2, 2022, p. 10 e riferimenti citati alla nota 30). Ora, quest'ultimo principio ha certamente una portata generale, e può quindi essere riferito ai vari attori statali e non-statali coinvolti, in senso ampio, nella questione palestinese – incluse quindi l'ANP/OLP e la distinta organizzazione politica e militare nota come Hamas, che governa a Gaza dal 2007 ed è stata autrice degli attacchi del 7 ottobre 2023 che hanno dato il via all'attuale, feroce conflitto con Israele. Del resto, il successivo MEPCA, del 2002, traduce nell'ordinamento interno statunitense, le intese politiche raggiunte tramite gli Accordi di Oslo del 1993 tra Israele e l'OLP (di cui capo negoziatore fu proprio l'attuale Presidente dell'ANP, Abbas), aggiungendo agli impegni menzionati dal PLOCCA, quelli di entrambe le parti a risolvere tramite negoziato e altri mezzi pacifici tutte le questioni in sospeso nel conflitto tra di loro, e quello dell'ANP ad assumere responsabilità nei confronti di tutti i membri dell'OLP al fine di garantirne la conformità, prevenire violazioni e punire i trasgressori” (MEPCA, cit., §602(1)(C-D)).

Fatte queste precisazioni occorre chiarire in che modo gli Stati Uniti abbiano inteso tali impegni violati dall'ANP/OLP. I Comunicati stampa del 31 luglio e del 29 agosto chiariscono che gli impegni sopra richiamati sarebbero stati violati dall'ANP/OLP, tra l'altro,

by initiating and supporting actions at international organizations that undermine and contradict prior commitments in support of Security Council Resolution 242 and 338, taking actions to internationalize its conflict with Israel such as through the International Criminal Court (ICC) and International Court of Justice (ICJ), continuing to support terrorism including incitement and glorification of violence (especially in textbooks), and providing payments and benefits in support of terrorism to Palestinian terrorists

and their families” (Comunicato stampa del 31 luglio, cit.) nonché “for undermining the prospects for peace [...]” (Comunicato stampa del 29 agosto, cit.).

Il Comunicato stampa del 29 agosto, inoltre, richiama l’ANP/OLP a

consistently repudiate terrorism — including the October 7 massacre — and end incitement to terrorism in education, as required by U.S. law and as promised by the PLO. The PA must also end its attempts to bypass negotiations through international lawfare campaigns, including appeals to the ICC and ICJ, and efforts to secure the unilateral recognition of a conjectural Palestinian state. Both steps materially contributed to Hamas’s refusal to release its hostages, and to the breakdown of the Gaza ceasefire talks (*Ibidem*).

Benché sia palese la natura puramente politica delle motivazioni assunte a fondamento della Decisione, la menzione puntuale di tali addebiti è apparsa a chi scrive necessaria al fine di svolgere una pur sommaria analisi della loro fondatezza sul piano fattuale e giuridico e della loro idoneità a costituire una causa di giustificazione, quale contromisura, della Decisione di diniego dei visti d’ingresso in contrasto con l’Accordo di sede del 1947.

Muovendo dalla premessa che, quale corollario del principio della primazia del diritto internazionale sul diritto interno, la violazione di quest’ultimo non può, in principio, essere invocata quale causa di giustificazione della mancata esecuzione di obblighi internazionali, la Decisione del 29 agosto, esplicitamente motivata e fondata sulla violazione dei citati PLOCCA e MEPCA, appare certamente contraria all’Accordo di sede del 1947. Sebbene l’argomento appena richiamato sia stato avanzato da autorevole dottrina con riferimento all’ipotesi in cui la norma interna che si vuole preservare attraverso la violazione dell’obbligo internazionale sia espressione di un valore fondamentale dell’ordinamento interno (B. Conforti, *Diritto internazionale*, a cura di M. Iovane, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 408), anche in tale limitata ipotesi, l’esautistica analisi della prassi statale condotta in un recente volume non ha consentito di ritenere già emersa nel diritto consuetudinario una simile causa di esclusione del fatto illecito (F.M. Palombino, *Conclusion*, in Id. (ed.), *Duelling for Supremacy*, cit., p. 405).

Tuttavia, come si è visto, gli atti legislativi la cui violazione è stata sanzionata tramite la Decisione del 29 agosto rinviano a vari strumenti di diritto internazionale applicabili all’ANP/OLP e condotte internazionalmente rilevanti della Palestina. Occorre quindi valutare se la violazione dell’Accordo di sede possa essere giustificata in virtù dell’asserita violazione, da parte dell’ANP/OLP, di obblighi internazionali su di essa incombenti. Non sembra essere questo il caso.

Anzitutto, si è detto di come le risoluzioni del Consiglio di sicurezza sopra citate, adottate in base al Capitolo VI della Carta ONU, non siano vincolanti. Lo sono, tuttavia, gli Accordi di Oslo del 1993 tra Israele e OLP, cui pure il MEPCA più o meno chiaramente rinvia. Del resto, poi, i principi enunciati e gli obblighi sanciti in tali atti – come quello del rispetto dell’integrità territoriale e del divieto di acquisizione di territori attraverso l’uso della forza – sono espressione di obblighi di diritto consuetudinario, anche di natura cogente. Tuttavia, è semmai l’ANP/OLP, come legittimo rappresentante del popolo palestinese, a aver titolo a invocare la continua violazione da parte di Israele di quei principi ed obblighi, nonché del diritto di autodeterminazione di tale popolo (come del resto ripetutamente affermato da numerose risoluzioni dell’AGNU e del Consiglio di sicurezza, e dalla Corte internazionale di giustizia nei pareri emanati nei casi *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*,

Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 2004, p. 136 e *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, 19-7-2024). Per di più, sulla scorta del monito formulato dalla Corte nella sua ordinanza sulle misure cautelari del 30 aprile 2024 nel caso *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany)*, ordinanza sulle misure cautelari, 30-4-2024, par. 22-24) – con cui la Corte ha ricordato a tutti gli Stati “of their international obligations relating to the transfer of arms to parties to an armed conflict, in order to avoid the risk that such arms might be used to violate the above-mentioned Conventions” –, potrebbe osservarsi che la natura continuata di tale grave violazione di norme di diritto internazionale, anche di natura imperativa, è resa possibile anche grazie all’assistenza prestata da quegli Stati – Stati Uniti inclusi (cfr. *From economy of occupation to economy of genocide, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Francesca Albanese*, 2-7-2025, UN Doc. A/HRC/59/23) – che continuano a fornire a Israele armi da guerra.

Ancora, l’accusa che l’ANP/OLP avrebbe continuativamente violato l’impegno a ripudiare il terrorismo e la violenza armata, si articola in una varietà di addebiti: dalla fornitura di supporto morale – tramite l’incitazione alla violenza, anche nell’ambito dell’educazione impartita nelle scuole palestinesi – e finanziario al terrorismo, attraverso il sostegno alle famiglie di attentatori e prigionieri palestinesi nelle carceri israeliane, alla mancata condanna degli attacchi terroristici condotti da Hamas il 7 ottobre 2023. Tali addebiti non sono privi di fondamento. È noto, ad esempio, che per anni l’ANP ha fornito supporto finanziario alle famiglie di attentatori e prigionieri palestinesi nell’ambito del c.d. “prisoners and martyrs’ payment’ mechanism”. Tuttavia, tale misura di sostegno è stata abrogata dall’ANP nel febbraio di quest’anno, a possibile prova di una volontà di riforma di almeno alcune delle politiche che hanno certamente ostacolato la distensione delle relazioni con Israele (*Statement by High Representative/Vice President Kallas and Commissioner Šuica on the issuance of a decree-law restructuring the social welfare system by the Palestinian Authority’s President Abbas*, Brussels, 21-2-2025, <https://ec.europa.eu/commission/>).

Ancora, con riferimento all’uso nelle scuole palestinesi, così come, in parte, nelle scuole gestite dall’Agenzia ONU per i rifugiati palestinesi (Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality, *Final Report for the United Nations Secretary-General*, 20-4-2024, <https://www.un.org/unispal/documents>, p. 28 ss.), di libri di testo contenenti passi discriminatori nei confronti di Israele, mistificazioni della storia regionale, e che siano più in generale espressione di una narrativa improntata all’antagonismo e alla resistenza verso la forza occupante, ciò è stato confermato da un recente ed esaustivo rapporto indipendente (Georg Eckert Institute for International Textbook Research, *Report on Palestinian Textbooks*, 2021, www.gei.de). Tale rapporto ha però altresì illustrato come, da un lato, tali libri di testo siano comunque generalmente in linea con gli standard UNESCO; dall’altro, che a seguito di ripetuti processi di revisione, i libri pubblicati dal 2020 in poi riducono i contenuti problematici. Infine, il rapporto segnala problematiche analoghe nella revisione dei libri palestinesi operata, all’opposto, dalle autorità israeliane nelle scuole di Gerusalemme Est.

Infine, lo scorso 10 giugno 2025, il Presidente Abbas ha finalmente emesso una ferma condanna degli attacchi terroristici condotti da Hamas il 7 ottobre 2023 (*In first, Palestinian Authority’s Abbas condemns Hamas October 7 attack*, in *The Times of Israel*, 10-6-2025, www.timesofisrael.com). Tutto ciò ha certamente influito sulla decisione di vari Stati di procedere, nel mese di settembre 2025, al riconoscimento della Palestina (ad esempio, cfr. la dichiarazione francese del 25 luglio 2025: *Israël*

/ *Territoires palestiniens - Annonce de la reconnaissance de l'État palestinien*, 25-7-2025, www.diplomatie.gouv.fr).

Con riguardo, infine, all'accusa di minare il processo di pace e i negoziati attraverso la conduzione di "lawfare campaigns" e tentativi di "internazionalizzare" il conflitto, anche attraverso iniziative presso corti e organizzazioni internazionali, al fine di indurre il riconoscimento internazionale dello Stato di Palestina da parte di quegli Stati, prevalentemente occidentali, che ancora non lo abbiano operato, essa non appare fondata su argomenti convincenti sul piano giuridico. Da un lato, infatti, è noto che la capacità di accedere a trattati multilaterali, anche istitutivi di organizzazioni internazionali, spetta non solo agli Stati ma anche a organizzazioni internazionali e movimenti di liberazione nazionale, come dimostra del resto la natura vincolante e l'applicabilità del diritto dei trattati agli Accordi di Oslo del 1993.

La prassi si è ulteriormente arricchita con l'adesione della Palestina a varie Convenzioni di diritto umanitario e trattati di tutela dei diritti dell'uomo (M. Longobardo, *La recente adesione palestinese alle convenzioni di diritto umanitario e ai principali trattati a tutela dei diritti dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2014, pp. 771-781) nonché un gran numero di accordi aventi per lo più a oggetto la cooperazione economica e allo sviluppo (M. Mancini, *Statualità e non riconoscimento nel diritto internazionale*, Giappichelli, 2020, p. 150). Invero, benché non esista un diritto ad accedere a un'organizzazione internazionale, tali sviluppi sono stati resi possibili dalla circostanza che la Palestina ha attivamente perseguito una politica volta a richiedere l'ammissione non solo alle Nazioni Unite – la cui Assemblea Generale, come già ricordato, le ha conferito lo *status* di Stato non membro osservatore nel 2012 –, ma anche ad altre organizzazioni o istituzioni con essa più o meno strettamente collegate, tra le quali vi sono in particolare l'UNESCO, di cui è divenuta Stato membro nel 2011 (P. Pustorino, *L'ammissione della Palestina all'UNESCO*, in *La Comunità internazionale*, 2011, p. 593 ss.), la Corte penale internazionale, con la ratifica dello Statuto di Roma nel 2015 (M. Mancini, *Adesione della Palestina allo Statuto di Roma e dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 358 ss.), e la Corte internazionale di giustizia, di cui ha ratificato lo Statuto e accettato la giurisdizione con due successive dichiarazioni rese ai sensi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 9 (1946), del 15 ottobre 1946 e dell'Art. 35(2) dello Statuto della Corte, nel 2018 e nel 2024.

Alla Corte, come noto, la Palestina si è inoltre rivolta convenendo gli Stati Uniti in relazione al trasferimento dell'ambasciata statunitense presso Israele a Gerusalemme Est (procedimento aggiunto al ruolo generale della Corte e ancora pendente, sebbene le parti non abbiano dato seguito alla fissazione da parte della Corte dei termini per la presentazione delle memorie scritte), ma anche presentando una richiesta di intervento nel procedimento avviato dal Sudafrica nei confronti di Israele relativo alla violazione della Convenzione sul Genocidio (sulle questioni sollevate dalle iniziative palestinesi dinanzi alla Corte, A. Papanastasiou, *Statehood as an Incidental Issue in International Adjudication: Reflections on Palestine's Intervention Request in South Africa v Israel*, in *EJIL:Talk!*, 11-11-2024, www.ejiltalk.org).

Dall'altro, com'è parimenti noto, né la ratifica di tali trattati, né l'ammissione alle organizzazioni internazionali – né del resto il riconoscimento che queste ratifiche e adesioni sono volte a promuovere – sono in grado di sopperire, da sole, alla carenza dei requisiti della statualità in capo alla Palestina, questione in cui il presente commento non intende addentrarsi. È però il caso di ricordare che tali atti, se non possono interpretarsi come un riconoscimento implicito della statualità della Palestina (M. Mancini, *Statualità e non riconoscimento*, cit., p. 151), possono nondimeno essere intesi fornire una prova, seppur parziale e incompleta, della statualità e dell'esercizio di poteri sovrani (cfr. ancora M. Longobardo, *La recente*

adesione palestinese, cit., p. 776 e riferimenti ivi citati). Ciò non toglie che il possesso di tale qualità in capo alla Palestina resti in dubbio, e ciò anche in virtù della stessa vigenza degli Accordi di Oslo che, se non autorizzano Israele a annessere i territori occupati o finanche a mantenere la propria presenza in tali territori, vietano a entrambe le parti di modificare unilateralmente lo *status* di quei territori in pendenza dei negoziati volti a definirlo in modo permanente, ciò che impedisce in ultima analisi all'ANP di esercitare, anche sul piano giuridico, un potere effettivo di governo su di essi (*Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel*, cit., par. 102 e 263).

Nondimeno, il riconoscimento della Palestina operato recentemente dinanzi all'Assemblea Generale da Stati quali Francia, Canada (per inciso, uno degli Stati che insieme a Israele e Stati Uniti avevano contestato la prassi convenzionale sopra richiamata), Regno Unito (ed altri), resta, secondo il classico insegnamento di Sperduti (G. Sperduti, *Il riconoscimento internazionale di Stati e di governi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1953, p. 30 ss., e p. 331 ss.; N. Ronzitti, *Diritto internazionale*, 7^a ed., 2023, p. 50), un atto meramente lecito, i cui effetti si producono sul piano politico e sociale, atteggiandosi come “atto di fondazione della vita sociale internazionale” – se non per l'effetto preclusivo che il riconoscimento pur sempre produce (M. Mancini, *Statualità e non riconoscimento*, cit., p. 42 con ampi riferimenti dottrinali), sebbene sia proprio nei casi di riconoscimento prematuro che la revoca del riconoscimento o il suo congelamento sono più frequenti (*ibidem*, p. 68). Se, del resto, alcuni di tali Stati, come ad esempio il Regno Unito, avevano inizialmente prospettato la possibilità di un riconoscimento condizionato (in principio, non ammesso dall'Art. 6 Convenzione di Montevideo del 1933 sui diritti e doveri degli Stati sebbene esiste in merito una copiosa e variegata prassi) – per di più, formulando delle condizioni nei confronti dello Stato di Israele (G. Verdirame, *The British Statement on Recognition of Palestine: A Reply to Marko Milanovic*, in *EJIL:Talk!*, 6-8-2025, www.ejiltalk.org) – i riconoscimenti poi effettivamente operati nel mese di settembre 2025 non recano alcuna condizione, se non talvolta un generico riferimento alla necessità di riforma dell'ANP. Anche a voler interpretare tali riferimenti come condizioni, il riconoscimento effettuato non verrebbe inficiato dal loro mancato rispetto (M. Mancini, *Statualità e non riconoscimento*, cit., p. 66).

In conclusione, non sembra, per le ragioni qui brevemente illustrate, che l'illiceità della Decisione del 29 agosto possa essere validamente giustificata da uno o più degli addebiti mossi all'ANP/OLP dal Governo statunitense e qui discussi. Ciò anche in considerazione dei rimedi previsti dall'Accordo di sede del 1947 rispetto a eventuali abusi dei privilegi e immunità ivi concessi. Premesso infatti che il diritto di accesso e transito già descritto non è sottoposto a restrizioni (se non quelle dettate dal suo ambito di applicazione strettamente funzionale), la Sez. 13 dell'Accordo prevede che, in caso di abusi da parte di una delle persone contemplate dalla Sez. 11 – commessi, evidentemente, attraverso lo svolgimento di attività non legate alle proprie funzioni ufficiali –, i privilegi e le immunità dell'Accordo non costituiscono un'esenzione rispetto alle leggi e ai regolamenti dello Stato territoriale. L'avvio di qualsiasi procedimento nei confronti di tali persone e la richiesta a quest'ultima di lasciare il territorio statunitense, tuttavia, sono subordinate alle consultazioni che dovranno essere avviate con il Segretario Generale o con lo Stato membro, o alle procedure stabilite dal diritto delle immunità diplomatiche qualora la persona che ha commesso l'abuso abbia tale rango. In questo senso, e pur tenendo conto delle differenze tra tale disciplina e quella delle immunità diplomatiche (assenza di reciprocità, *agrément* e dichiarazione di *persona non grata*), può richiamarsi quanto affermato dalle Corti internazionali di giustizia rispetto alla natura “self-contained” di quest'ultimo regime nel caso *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (Judgment, *I.C.J. Reports* 1980, p. 3, par. 86).

5. – Le brevi considerazioni conclusive di seguito svolte sono volte a inquadrare la Decisione del 29 agosto nel più ampio e preoccupante contesto dell'azione internazionale dell'Amministrazione Trump (prima e seconda), segnata da una lunga serie di atti che, complessivamente considerati, sono espressione di una politica di aperta contrapposizione agli istituti e alle istituzioni della cooperazione internazionale, che gli Stati Uniti hanno peraltro contribuito ampiamente a sviluppare (al punto che, allo stato, risulta essere stato presentato alla Camera dei Rappresentanti del Congresso USA un provvedimento volto a determinare il recesso degli Stati Uniti dalle Nazioni Unite – cfr. H.R. 1498, *To terminate membership by the United States in the United Nations, and for other purposes*, www.govinfo.gov).

Dalla sospensione dei finanziamenti alle organizzazioni internazionali di cui sono membri (*Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to all International Organizations*, 4-2-2025, www.whitehouse.gov) – che, nel caso della Palestina, hanno duramente inciso sull'azione dell'UNRWA, poi definitivamente impedita dalle leggi adottate da Israele a tale scopo – al recesso dall'UNESCO e dall'Organizzazione mondiale della sanità, peraltro in un momento in cui tale organizzazione ha concluso un importante processo di riforma del Regolamento sanitario internazionale; ancora, dal disimpegno rispetto al Consiglio ONU per i diritti umani nel 2018 (*Withdrawing the United States*, cit., Sez. 2), alla più generale denuncia di trattati internazionali contenenti clausole giurisdizionali (R. Virzo, *La Corte internazionale di giustizia e l'incompatibilità con fini umanitari di talune sanzioni economiche unilaterali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 305-307), tali decisioni sembrano espressione di un tentativo – in parte certamente simbolico, impulsivo e disomogeneo (C.M. Amirfar, A. Singh, *The Trump Administration and the "Unmaking" of International Agreements*, in *Harvard International Law Journal*, 2018, p. 443), ma sempre più coerente e sistematico – di imporre, attraverso il disimpegno, un ripensamento della posizione americana, in chiave *America First*, nell'assetto istituzionale che ha assunto la cooperazione internazionale dal 1945 a oggi. La decisione di recedere (per l'ennesima volta) dall'UNESCO, anche se espressamente connessa alla già menzionata ammissione della Palestina quale Stato membro, lo testimonia chiaramente, laddove afferma che: "UNESCO works to advance divisive social and cultural causes and maintains an outsized focus on the UN's Sustainable Development Goals, a globalist, ideological agenda for international development at odds with our America First foreign policy. [...] Continued U.S. participation in international organizations will focus on advancing American interests with clarity and conviction".

È pur vero che la storia, anche più risalente, degli Stati Uniti è costellata di casi di non cooperazione o aperta violazione di obblighi imposti dalla membership in organizzazioni internazionali. La stessa Amministrazione Biden, pur avendo revocato i decreti con cui la prima Amministrazione Trump aveva disposto il recesso dall'OMS e dall'UNESCO, o le sanzioni alla Corte penale internazionale, aveva poi a sua volta deciso e mantenuto la sospensione dei finanziamenti (volontari) all'UNRWA in risposta alle accuse (poi rivelatesi in grandissima parte infondate) di complicità negli attacchi terroristici del 7 ottobre 2023. Ancora, è noto il rapporto difficile che tale Stato ha avuto con la Corte internazionale di giustizia sin dalla sua istituzione (S.D. Murphy, *The United States and the International Court of Justice: Coping with Antinomies*, in P.R. Romano, *The Sword and the Scales – The United States and International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2009, p. 46 ss.; più di recente, la requête introdotta dalla Palestina nel caso del trasferimento dell'ambasciata statunitense a Gerusalemme Est ha indotto gli Stati Uniti a denunciare il Protocollo addizionale alla Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche).

Tuttavia, il numero, la frequenza e la radicalità delle misure adottate dall'attuale Presidenza USA inducono a ritenere, in accordo con numerosi e autorevoli commentatori, che si stia verificando un progressivo ma sempre più chiaro mutamento nell'assetto delle relazioni internazionali che ha contrassegnato sino a tempi relativamente recenti l'ordine internazionale, e di riflesso delle norme e istituzioni che lo hanno sorretto. A riprova di ciò possono citarsi misure drastiche come le sanzioni adottate nei confronti del Procuratore della Corte penale internazionale (*Imposing Sanctions on the International Criminal Court*, 6-2-2025, www.whitehouse.gov) e di alcuni giudici (*Imposing Further Sanctions in Response to the ICC's Ongoing Threat to Americans and Israelis*, 20-8-2025, www.state.gov), in relazione alle indagini avviate rispetto alle situazioni in Afghanistan e Palestina, o nei confronti della *Special Rapporteur* dell'ONU sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati, per il recente e già citato rapporto con cui ha esposto il contributo di Stati e aziende al mantenimento dell'occupazione israeliana a Gaza e alla conduzione dell'attuale conflitto.

Com'è stato osservato recentemente vi è

the possibility of a shift in the Western alliance that championed (however imperfectly and inconsistently) human rights, democracy, law, international institutions, trade, and the sanctity of national territory, with the United States, led by a president unchecked by his own officials or by Congress, abandoning its allegiance to those commitments and those states, and switching sides, aligning with, and adopting some of the characteristics and policies of, the authoritarian states that were once the United States' rivals" (*Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, Edited By Jacob Katz Cogan, in *American Journal of International Law*, 2025, p. 314 ss., a p. 327)

1585

Ciò non significa, peraltro, la fine del diritto della cooperazione internazionale: "[a]utocracies too need to cooperate" (M. Milanovic, *Dystopian International Law*, in *American Journal of International Law*, in corso di pubblicazione – cfr. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5446315).

Ciò ovviamente è conseguenza del fatto che i problemi che la Comunità internazionale è chiamata ad affrontare hanno natura globale e richiedono soluzioni globali (N. Blokker, *Withdrawing from International Organizations*, in N. Blokker et al. (eds.), *Furthering the Frontiers of International Law – Sovereignty, Human Rights, Sustainable Development, Liber Amicorum Nico Schrijver*, Brill/Nijhoff, 2021, p. 17, 19-20), come dimostrano alcune iniziative promosse (principalmente) da Stati autocratici, quali l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale della Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità informatica nel dicembre 2024 (M. Milanovic, op. cit., p. 22), o l'istituzione dell'Organizzazione internazionale per la mediazione nel maggio 2025, con sede a Hong Kong. Nondimeno, entrambe le iniziative esprimono alcune delle idiosincrasie che contraddistinguono gli Stati promotori, come, nel primo esempio, il tentativo di limitare le garanzie di tutela dei diritti umani online e, corrispondentemente, estendere il potere degli Stati di perseguire dissidenti politici, o, nel secondo, la sfiducia e finanche il rifiuto verso mezzi obbligatori di risoluzione delle controversie internazionali, pur se fondati su ragioni storiche, culturali o contingenti (W. Feng, *Dripping Water Wears Through Stone: Convention on the Establishment of the International Organization for Mediation Signed in Hong Kong, China*, in *EJIL:Talk!*, 15-7-2025, www.ejiltalk.org).

In questo contesto, la Decisione oggetto del presente commento, e più in generale la prassi relativa all'attuazione da parte degli Stati Uniti dell'Accordo di sede, costituiscono una preoccupante, ripetuta violazione degli obblighi di

cooperazione e buona fede nella promozione degli obiettivi e finalità dell'Organizzazione, i quali costituiscono "the very essence" del rapporto non solo tra un'organizzazione e i propri Stati membri, ma specialmente tra questa e il proprio Stato di sede (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, p. 73, par. 43).

Purtroppo, malgrado l'oggettiva, persistente e talvolta drammatica necessità degli Stati di cooperare, nel contesto della questione palestinese le iniziative più recenti sembrano segnare una (definitiva?) presa di distanze dalle competenze, responsabilità e autorità delle Nazioni Unite. Non sembra essere un caso, infatti, che il Piano in 20 punti annunciato dal Presidente Trump lo scorso 29 settembre menzioni l'Organizzazione solo con riferimento all'eventuale distribuzione degli aiuti umanitari alla popolazione di Gaza, senza apparentemente accennare ad alcun ruolo di questa per la successiva amministrazione di tale territorio e neppure per la creazione di una forza multinazionale di stabilizzazione (*Here Is the Full Text of the Gaza Plan Released by the White House. "If both sides agree to this proposal, the war will immediately end," the White House proposal says*, in *The New York Times*, 29-9-2025, www.nytimes.com).

Andrea Insolia
Dipartimento Diritto e Istituzioni
Universitas Mercatorum, Roma
andrea.insolia@unimercatorum.it