



**Enrico Campelli\***

## **La travagliata storia istituzionale palestinese: riflessioni in vista delle (possibili) elezioni generali del 2021\*\***

SOMMARIO: 1. Introduzione: un travagliato percorso istituzionale; 2. L'OLP e le origini istituzionali palestinesi; 2.1. Il PNC; 2.2. Il Consiglio Centrale e il Comitato Esecutivo; 3. La nascita dell'Autorità Palestinese; 3.2 Il PLC e gli altri organi della PA; 4. I procedimenti elettorali passati e possibili elezioni generali del 2021; 4.1 Le elezioni del 1996 e del 2006; 4.2 La rottura tra *Hamas* e *Fatah* e il congelamento parlamentare; 4.3 Le elezioni generali del 2021; 5. Conclusioni

### **1. Introduzione: un travagliato percorso istituzionale**

**N**el variegato panorama del diritto comparato la realtà istituzionale palestinese è generalmente poco conosciuta, e oggetto frequente di confusioni e approssimazioni. Ciò non stupisce oltre misura, se si considera quanto travagliato sia stato il processo che ha posto in essere tale realtà, e quanto problematico il contesto del suo sviluppo. Le istituzioni palestinesi infatti, fin dalla loro fondazione, hanno profondamente risentito della confusione geopolitica regionale e dell'intrinseca instabilità del paese in relazione al conflitto con lo Stato di Israele, e sono state ulteriormente indebolite nel corso degli anni dal complicarsi e cristallizzarsi di equilibri politici generalmente sfavorevoli alla realtà palestinese<sup>1</sup>.

Nel proposito di tratteggiare l'evoluzione istituzionale palestinese e i suoi cortocircuiti, ciò che sembra emergere come il maggiore limite è lo sdoppiamento di essa a partire dalla fondazione dell'Autorità Palestinese da parte del PLO, avvenuta concordatamente allo Stato di Israele nell'ambito degli Accordi di Oslo del 1993. Da questa particolarissima configurazione è nato, nel corso degli anni, un complesso dibattito sulla misura in cui la

\* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, comparato ed internazionale – curriculum Teoria dello Stato ed Istituzioni politiche comparate, "Sapienza" Università di Roma.

\*\*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> Si veda a questo proposito M. BARGHOUTI, *The Slow Death of Palestinian Democracy*, in *Foreign Policy*, Luglio 2010.

leadership palestinese, nelle forme che verranno analizzate nelle prossime pagine, sia dotata di reale e legittima rappresentatività nei confronti del popolo palestinese. *Organizzazione per la liberazione della Palestina* (OLP o PLO) e *Autorità Palestinese* (AP) sono infatti locuzioni che - anche nel mondo giuridico - vengono spesso usate intercambiabilmente, con la conseguenza di una buona dose di confusione e di equivoci relativamente alle rispettive giurisdizioni e strutture. Sebbene infatti i due corpi siano - almeno in teoria - significativamente diversi dal punto di vista giuridico e politico, tale confusione è da ricondurre ad una sostanziale sovrapposizione di ruoli nella pratica, che rende ancora più complessa una analisi organica della forma di Governo palestinese.

Quali dunque le differenze tra i due organismi? Anticipando il contenuto delle pagine a seguire - in cui si è cercato di fornire una ricostruzione storica oltre che giuridico-istituzionale - è possibile affermare, semplificando, che l'Autorità Palestinese è l'organismo che detiene l'«autorità municipale» relativamente ai palestinesi residenti in Cisgiordania e a Gaza, mentre il PLO è rappresentativo dell'intera diaspora palestinese e possiede la giurisdizione circa lo status della Palestina nel suo complesso, essendo tuttavia sprovvista di qualsivoglia autorità legale sull'attività di governo locale<sup>2</sup>.

Poiché l'OLP è firmataria degli Accordi di Oslo e ha negoziato l'istituzione dell'Autorità Palestinese (creata per attuare tali Accordi), l'OLP è *de iure* sovraordinata rispetto all'AP, ma quest'ultima - complice appunto, come si vedrà, la sovrapposizione di ruoli tra i due organismi - sembra aver acquisito negli anni una sempre maggiore rilevanza politica a spese dell'OLP. Sintomatico di questa transizione è il fatto che l'Autorità Palestinese abbia ormai assunto funzioni diplomatiche prima di competenza esclusiva dell'OLP, di fatto oltrepassando l'ultimo confine giurisdizionale spettante all'Organizzazione per la Liberazione della Palestina.

A complicare ulteriormente un quadro già complesso e di difficile analisi, va in questa sede sottolineato come la sovrapposizione di competenze e funzioni tra i due organismi sia tuttavia solamente una delle criticità dell'ordinamento giuridico considerato. Si vedrà infatti che i due organi legislativi di PA e PLO (rispettivamente PLC e PNC), sono ad oggi *de facto* «congelati» e dunque non in condizione di esercitare le proprie prerogative: il Consiglio Legislativo Palestinese (PLC) in Cisgiordania e Gaza non si riunisce infatti dal 2007, mentre l'ultima seduta del Consiglio Nazionale Palestinese (PNC) risale addirittura al 1998.

Una simile disfunzione trova la sua origine nel protrarsi e acuirsi degli scontri istituzionali (ma anche, in passato, bellici e decisamente sanguinosi) tra le due principali anime partitiche e istituzionali palestinesi: *Fatah* e *Hamas*. Il conflitto tra i due movimenti (che hanno negli anni affrontato un innegabile processo di strutturazione e burocratizzazione divenendo partiti assai articolati e complessi) ha avuto come conseguenza, congiuntamente alle pressioni israeliane, quella di bloccare i rami legislativi palestinesi e congelare i procedimenti elettorali previsti negli ultimi anni. Nonostante i molti tentativi di riconciliazione nazionale

---

<sup>2</sup> Va subito segnalato inoltre che, per esercitare le proprie mansioni, sia AP che PLO dispongono di un proprio organo legislativo, denominato rispettivamente PLC (Consiglio Legislativo Palestinese) e PNC (Consiglio Nazionale Palestinese).

tra le due parti, le istituzioni palestinesi sono ad oggi ben lontane dal trovare un assetto equilibrato e rappresentativo.

La notizia del 25 settembre 2020 che *Fatah* e *Hamas*, al termine di una lunga negoziazione tenutasi ad Ankara, abbiano raggiunto un accordo di massima per lo svolgimento di elezioni generali da tenere nei primi sei mesi del 2021, apre nuovi spazi per il futuro istituzionale palestinese, lasciando intravedere, forse per la prima volta, spiragli possibili per avviare a soluzione le criticità insite nell'attuale assetto istituzionale. Qualora la questione istituzionale fosse nuovamente ignorata e sottovalutata, è lecito pensare che le future elezioni, ancora non confermate, potrebbero non bastare ad interrompere l'evidente processo di erosione democratica in corso.

## 2. L'OLP e le origini istituzionali palestinesi

Operando una necessaria operazione di semplificazione e sintesi, sembra in questa sede plausibile far coincidere i primi tentativi di istituzionalizzazione contemporanea palestinese con la nascita dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (*OLP*, *PLO* in inglese, *الفالسطينية التحرير منظمة* in lingua araba). Fondata il 2 giugno 1964 a Gerusalemme da parte di oltre 400 personalità palestinesi, l'OLP fu inizialmente voluta dagli stati della Lega Araba per portare avanti, a livello internazionale, la causa palestinese. Nella sessione conclusiva del 1° giugno 1964, il primo Consiglio Nazionale Palestinese (creato nel 1963) adottò risoluzioni che nominavano un Comitato Esecutivo, presieduto da Ahmad Shuqairi, il rappresentante palestinese presso la Lega araba dal settembre 1963, e gettavano le basi per la creazione di infrastrutture politiche e amministrative per il popolo palestinese. Fu così istituito, tra le altre iniziative, un Fondo Nazionale per la Palestina e creato un Esercito di liberazione della Palestina. Vennero inoltre adottati una [Carta Nazionale](#) ed una [Legge Fondamentale](#). La prima, manifesto politico dell'organizzazione, è stata emendata nel 1968 e poi ancora nel 1996, eliminando alcuni articoli, di natura antisraeliana, superati dagli Accordi di Oslo del 1993. La Legge Fondamentale invece, delinea i poteri, le responsabilità e le relazioni tra i suoi supremi organi: il Presidente dello Stato di Palestina, il Consiglio Nazionale Palestinese (PNC), il Consiglio Centrale e il Comitato Esecutivo.

Gli ordinamenti facenti parte della Lega Araba esercitarono un importante ruolo di guida nella strutturazione dell'organizzazione almeno fino alla fine degli anni '60, quando la componente palestinese acquisì una più ampia indipendenza all'interno dell'organismo, culminando tale processo con l'elezione di Yasser Arafat, allora capo della fazione di *Fatah*, a Presidente del Comitato esecutivo dell'*OLP* durante il Congresso Nazionale Palestinese, del 3 febbraio 1969 al Cairo<sup>3</sup>.

Dall'elezione di Arafat, l'*OLP* ha raggruppato al suo interno la maggior parte delle fazioni palestinesi e, nonostante la crescente e necessaria burocratizzazione dell'organizzazione, è

<sup>3</sup> A questo proposito si legga, tra gli altri, M. H. KHAN, G. GIACAMAN e I. AMUNDSEN (eds), *State formation in Palestine*, Routledge, New York, 2004.

ampiamente riconosciuta come l'emanazione del movimento nazionale palestinese, riuscendo quindi a mantenere un forte radicamento fuori dai canali istituzionali tradizionali. Il settimo Vertice arabo del 1974 a Rabat riconobbe con voto unanime l'OLP come “*l'unico e legittimo rappresentante del popolo palestinese*”<sup>4</sup> e da allora l'organizzazione ha rappresentato la causa palestinese presso le Nazioni Unite (che concesse all'organizzazione il ruolo di “osservatore”<sup>5</sup>), presso il Movimento dei paesi non allineati, presso l'Organizzazione della Conferenza islamica e in molte altre sedi. Nel novembre del 1988, l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina proclamò la nascita dello Stato di Palestina (SoP) e Yasser Arafat, il Presidente dell'Organizzazione, emanò la [Dichiarazione di Indipendenza](#) e assunse il titolo di “Presidente della Palestina”.

Nel 1994, inoltre, nell'ambito delle negoziazioni per gli Accordi di Oslo, Israele ha riconosciuto l'OLP come rappresentante del popolo palestinese in una lettera del Primo Ministro Rabin all'allora Presidente del Comitato Esecutivo dell'OLP.

## 2.1 II PNC

Provando ad analizzare, seppure sinteticamente, gli organi previsti dalla *Basic Law* palestinese ed il loro funzionamento, si può certamente rilevare come il Consiglio Nazionale Palestinese (PNC, in lingua araba المجلس الوطني الفلسطيني), regolato dal secondo capitolo della *Basic Law* (art. 5 e ss) sia costituzionalmente la massima autorità dell'OLP ed il responsabile della formulazione delle politiche e dei programmi dell'organizzazione. Svolgendo una funzione para-parlamentare per tutti i palestinesi dentro e fuori i Territori Palestinesi, il PNC rappresenta quindi tutti i settori della comunità palestinese in tutto il mondo, includendo quindi espressioni di partiti politici, organizzazioni popolari, movimenti di resistenza e figure indipendenti.

In base a quanto disposto dalla Legge Fondamentale dell'OLP, il PNC è altresì responsabile dell'elezione del Comitato Esecutivo e gode di piena autonomia nella selezione dei suoi membri. A tale organo è anche affidato il potere di emendare la Carta Nazionale Palestinese (ma per farlo è necessaria la convocazione di una sessione plenaria speciale) e la Legge Fondamentale dell'organizzazione. Il PNC elegge anche uno Speaker, due Vice e un Segretario, che compongono l'Ufficio di Presidenza del Consiglio (art.9). Il Consiglio prevede anche l'esistenza di Commissioni permanenti per facilitare vari aspetti del proprio lavoro.

Tuttavia, in quello che è uno dei più gravi vulnus del già precario assetto istituzionale palestinese, va ricordato che il funzionamento del PNC è stato fin qui irregolare, e strettamente collegato alle trasformazioni geopolitiche e conflittuali della regione. In base a

<sup>4</sup> Si veda a questo proposito la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 3210 del 14 ottobre 1974. Si legga, tra gli altri, M. RASHID AL MADFAI, *Jordan, the United States and the Middle East Peace Process, 1974-1991*, Cambridge Middle East Library, Cambridge University Press, 1993, p.21.

<sup>5</sup> Si veda a questo proposito UNGA Resolution 3237 del 22 novembre 1974.

quanto prescritto dalla *Basic Law* palestinese infatti, il PNC dovrebbe riunirsi annualmente e restare in carica 3 anni (art.8), ma tali disposizioni sono state fin qui pressoché ignorate, e l'ultima sessione comune del PNC risale, come si è detto, al 1998<sup>6</sup>.

L'organo legifera a maggioranza semplice, con i due terzi dei suoi membri necessari al raggiungimento del quorum (art.12), e - sebbene si configuri come un organo legislativo – non costituisce nel momento presente un organo elettivo. Secondo l'Art. 5 della Legge Fondamentale infatti, i membri del PNC sono eletti direttamente dal Popolo Palestinese secondo le regole stabilite dal Comitato Esecutivo. Tuttavia, l'art. 6 stabilisce che qualora non sia possibile condurre elezioni, il PNC in carica continui ad agire fino a quando le circostanze non consentiranno lo svolgimento di regolari elezioni. Nella prassi dunque, i seggi vengono assegnati in base al sistema di quote di rappresentanza dell'OLP in proporzione alle dimensioni della particolare fazione membro. Le nomine vengono stabilite da una Commissione che comprende il Comitato Esecutivo del PLO, il Presidente del PNC e il Comandante in capo delle forze militari palestinesi e vengono solo successivamente sottoposte ad un voto generale del PNC per la loro approvazione. Vista tuttavia l'impossibilità di procedere ad elezioni, le nomine sono *de facto* approvate direttamente dal Comitato Esecutivo<sup>7</sup>.

La precarietà dell'organo in questione è ben resa dai suoi numeri: nel 1996, quando il Consiglio Nazionale Palestinese doveva esprimersi circa la revisione della Carta Nazionale, il numero dei suoi membri fu portato da 400 a 800, di cui circa 700 rimasero in carica fino al 2009<sup>8</sup>.

Nel 2003, sotto la presidenza di Salim Zanon, il PNC aveva 669 membri, di cui 88 membri del Consiglio Legislativo Nazionale (PLC, organo dell'Autorità Palestinese e di cui si dirà in seguito) e rappresentanti della popolazione palestinese della Cisgiordania e Gaza e 483 rappresentanti della diaspora palestinese.

Mentre si procede alla scrittura di queste righe, non è chiaro se e quando si terranno le future elezioni del PNC. È prevedibile infatti che i futuri sviluppi dell'organo saranno condizionati non solo dalla situazione politica regionale e dall'interferenza degli Stati Uniti e di Israele, (come, come nel caso delle elezioni per il Primo Ministro del 2003, o nel 2006, dopo la vittoria elettorale di *Hamas*), ma anche in base al mutevole rapporto di forze tra OLP e Autorità Palestinese e alla inevitabile sovrapposizione di funzioni relativamente all'indirizzo politico e costituzionale.

<sup>6</sup> Successivamente, il PNC si è riunito anche il 30 aprile 2018, ma in ragione delle forti divisioni tra le parti, un grande numero di membri ha disertato la seduta.

<sup>7</sup> Così come ben sottolineato in *PLO vs PA*, Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs, Gerusalemme, 2014.

<sup>8</sup> Come riportato dal report di Middle East Monitor (MEMO), *On the Experience of the Palestinian Liberation Organization*, ottobre 2012.

## 2.2 Il Consiglio Centrale e il Comitato Esecutivo

Il Consiglio Centrale non è menzionato nei documenti fondanti dell'OLP, ed è stato istituito dall'11° PNC nel gennaio 1973 come organo legislativo aggiuntivo, investito di tale ruolo solo quando il PNC non sia in sessione, e rappresentando dunque il collegamento sostanziale tra il PNC e il Comitato Esecutivo. I suoi 124 membri provengono dal PNC (compreso l'intero Comitato Esecutivo) e anche il Consiglio è presieduto dal Presidente del PNC<sup>9</sup>. A tale organo è inoltre affidato il compito dell'elezione del Presidente dello Stato di Palestina, la cui carica, a differenza del Presidente dell'Autorità Palestinese (di cui si dirà più avanti), non è convalidata da un procedimento elettivo, ma semplicemente approvata dal Consiglio Centrale dell'OLP. Nel 1989, il Consiglio centrale dell'OLP elesse Arafat, leader indiscusso del PLO, primo Presidente dello Stato di Palestina. Dopo la morte di Arafat nel novembre 2004, la carica è rimasta vacante, e nel maggio 2005, circa quattro mesi dopo l'elezione di Mahmoud Abbas<sup>10</sup> alla carica di Presidente dell'Autorità Palestinese, il Consiglio Centrale dell'OLP ha formalmente chiesto che fosse Abbas stesso ad agire in qualità di Presidente dello Stato di Palestina, iniziando il processo di sovrapposizione e confusione istituzionale che è appunto il tema di queste pagine. Il 23 novembre 2008, il Consiglio Centrale dell'OLP ha proceduto alla formalizzazione della nomina eleggendo Abbas Presidente dello Stato di Palestina. È interessante notare, al fine delle tesi proposte, come gli organi dell'OLP che hanno nominato Abbas nel 2005 e formalizzato l'elezione nel 2008 fossero, e siano tuttora, guidati dallo stesso Abbas.

Il Comitato Esecutivo (اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية in lingua araba), regolato dal capitolo terzo della *Basic Law* palestinese (art.13 e ss), è l'organo esecutivo principale del PLO, e rappresenta l'organizzazione a livello internazionale. Il Comitato è eletto dal PNC ed è responsabile nei confronti dell'organo legislativo. I membri del Comitato detengono ciascuno un portafoglio e, collegialmente, eleggono il Presidente. Esercitando le sue funzioni esecutive il Comitato, così come prescritto dall'art. 16 della *Basic Law*, detiene sostanzialmente quattro funzioni principali: (1) rappresentare il popolo palestinese; (2) supervisionare i vari dipartimenti dell'OLP; (3) attuare quanto stabilito dal PNC; ed (4) definire e amministrare il budget. Bilanciando la natura sporadica del PNC, e di fatto spostando significativamente l'equilibrio di poteri a vantaggio dell'Esecutivo, il Comitato Esecutivo è in sessione permanente e, composto da 18 membri compreso il Presidente, legifera a maggioranza semplice dei presenti, con un quorum fissato ai due terzi dei membri (art. 21).

<sup>9</sup> Il numero dei membri è passato da 42 (1976), 55 (1977), 72 (1984), 107 (1993), 95 (1995) a 124 (1996).

<sup>10</sup> Noto, in genere, in occidente, con la *kunya* di Abū Mazen.

### 3. La nascita dell’Autorità Palestinese

L’*Autorità Palestinese* (di seguito AP, in lingua araba السلطة الوطنية الفلسطينية) è stata istituita come organismo politico di autogoverno temporaneo di transizione in base alla *Dichiarazione di Principi sugli accordi di Autogoverno ad interim*, firmata il 13 settembre 1993 come primo documento di quelli che oggi vengono definiti “Accordi di Oslo”. In qualità di rappresentante dei palestinesi, l’OLP è stata autorizzata a formare un organo atto ad ereditare la giurisdizione delle aree trasferite dallo Stato di Israele (Zone A, B e C della Cisgiordania<sup>11</sup>). In base all’accordo, il Consiglio Centrale dell’OLP incaricò il Comitato Esecutivo di formare il Consiglio dell’AP e nominò Yasser Arafat Presidente del Consiglio.

All’AP fu allora concessa una responsabilità amministrativa e di sicurezza parziale sulle aree “A e B” (ad esclusione di coloni e insediamenti, confini, spazio aereo, acqua e altre sfere chiarite nell’Accordo), prevedendo un periodo di transizione giurisdizionale di cinque anni, ed una seconda tornata di colloqui nel 1999 con l’obiettivo di stabilire lo status permanente dei territori, e di concludere il processo di transizione con l’inaugurazione di un pieno governo palestinese. Il Consiglio Centrale Palestinese, agendo per conto del Consiglio Nazionale Palestinese dell’OLP, approvò tale accordo in una riunione convocata a Tunisi dal 10 all’11 ottobre 1993, rendendo l’Autorità Palestinese responsabile dinanzi al Comitato esecutivo dell’OLP.

È particolarmente importante osservare che i palestinesi della diaspora o quelli che vivono all’interno dello stato di Israele non possiedono diritto all’elettorato attivo o passivo per gli uffici dell’Autorità Palestinese, in quanto legalmente separata dall’Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP). È dunque quest’ultima che continua, sulla carta ma non *de facto*, a godere del riconoscimento internazionale come unico rappresentante legittimo del popolo palestinese, rappresentandolo, come detto, alle Nazioni Unite sotto il nome di «Palestina».

Il 20 gennaio 1996 si sono svolte le elezioni generali per l’organo legislativo della neonata Autorità, e cioè il Consiglio Legislativo Palestinese, di cui si dirà in seguito. Sebbene la scadenza del mandato dell’organismo fosse fissata, come detto, per il 4 maggio 1999, le elezioni non si svolsero a causa della “situazione coercitiva prevalente” legata ai conflitti in corso. Questa circostanza ha dato avvio all’attuale periodo di crisi istituzionale, aggravata anche dal naufragio del Processo di Oslo, culminato con l’uccisione del Primo Ministro israeliano Rabin e la cristallizzazione della divisione territoriale palestinese (Zona A, B e C), attualmente ancora vigente<sup>12</sup>.

Provando ad effettuare una disamina della Forma di Governo dell’Autorità Palestinese, e sottolineando nuovamente le criticità dell’inquadramento dovute alla confusione di poteri tra PLO e PA, è possibile affermare inquadrare il territorio sotto la giurisdizione della AP

<sup>11</sup> In base agli accordi, la Cisgiordania venne suddivisa in Zona A, a pieno controllo dell’Autorità palestinese; Zona B, a controllo civile palestinese e controllo israeliano per quel che riguarda la sicurezza e Zona C, a pieno controllo israeliano, eccetto che sui civili palestinesi.

<sup>12</sup> E il cui superamento è uno dei concetti cardine della proposta di pace “*Peace to prosperity*”, formulata dall’amministrazione statunitense di Trump nel 2019.

come una repubblica<sup>13</sup> multipartitica semipresidenziale, con un organo legislativo, il Consiglio Legislativo Palestinese (PLC), un Presidente Esecutivo ed un Primo Ministro alla guida di un Gabinetto.

Le funzioni e prerogative dell'Autorità Palestinese, inizialmente tratteggiate negli accordi tra l'OLP e Israele, furono successivamente codificate in una *Basic Law*<sup>14</sup> (approvata dall'organo legislativo della PA, il PLC, nel 1997 ma resa ufficiale nel 2002 e successivamente emendata nel 2003). La Legge fondamentale, di rilievo costituzionale, contiene la definizione della PA e dei principi sui quali si è formata, e ne definisce gli organi, i poteri e i confini giurisdizionali (l'attuale struttura dell'Autorità Palestinese si basa su tre distinti rami di potere: esecutivo, legislativo e giudiziario, nonostante quest'ultimo non sia mai stato definitivamente perfezionato e le funzioni giudiziarie siano state spesso assorbite, problematicamente, dal ramo Esecutivo)<sup>15</sup>.

### 3.2 Il PLC e gli altri organi della PA

Il Consiglio Legislativo Palestinese (PLC) è l'organo legislativo istituito dall'Autorità Nazionale Palestinese, ed è, al contrario del PNC del PLO, comunemente riconosciuto come il «Parlamento palestinese». Formalmente, è l'organo con i più alti poteri politici nei vertici statuali dell'AP, ha sede a Ramallah ed è costituito da un'unica camera eletta su base nazionale.

Inizialmente costituito dalla Legge n. 13 sulle elezioni, promulgata nel 1995 in conformità con gli accordi con lo Stato di Israele, il PLC vide i propri poteri ed il proprio stesso mandato codificati dalla Legge Fondamentale del 2003 e dai suoi articoli interni. L'art. 47 della *Basic Law* prevede che il PLC sia l'autorità legislativa eletta della PA, e che eserciti i suoi poteri legislativi nei termini e limiti previsti dalla Legge fondamentale del 2003. Oltre ad approvare il bilancio della PA, il Consiglio Legislativo è anche l'organo autorizzato ad avallare la nomina del Primo Ministro, su proposta del Presidente, e a fornire la fiducia al Governo formato dal Premier nominato. Analogamente, il PLC è autorizzato a sfiduciare il Governo con un voto a maggioranza dei suoi membri (prevedendo però un quorum dei due terzi dei membri).

<sup>13</sup> A questo proposito è però da considerare il rapporto di Freedom House del 2020 che assegna alla *West Bank* 25/100 e a Gaza 11/100, categorizzandole entrambe come «Not Free». Per un approfondimento dei criteri alla base di tale valutazione si veda <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>

<sup>14</sup> La revisione costituzionale del 2003 si rese necessaria per permettere l'istituzione della figura di un Primo Ministro e di attuare le modifiche necessarie per l'adozione di una forma di Governo semipresidenziale. La *Basic Law* in questione non deve tuttavia essere confusa con la *Basic Law* del PLO. Rispetto a quest'ultima, il testo della PA è certamente più vicino ad un testo costituzionale, anche in ragione del numero di articoli contenuti (121). Tuttavia, molti sono gli elementi contestati all'interno del testo. Diversi gruppi si sono infatti espressi negativamente nei confronti dell'art.4 del testo, che dispone la legge coranica (*shari'a*) come fonte primaria di legislazione e contro la disposizione che stabilisce che tutte le questioni di status personale debbano essere regolate secondo i dettami della legge islamica (art. 92). Tali norme infatti, secondo buona parte dei giuristi palestinesi, sarebbe in aperto contrasto con la nozione di Stato laico e democratico proposta da *Fatah*.

<sup>15</sup> A questo proposito si veda anche N. PARSONS, *The Politics of the Palestinian Authority*, Routledge, New York, 2005.

L'organo si compone di 132 membri eletti in 16 circoscrizioni elettorali<sup>16</sup> divise tra Cisgiordania e Striscia di Gaza, e vede la presenza al suo interno di alcune rappresentanze aggiunte. A seguito delle prime elezioni generali del 1996, la [nuova legge elettorale](#), approvata nel 2005, ha aumentato il numero dei membri portandolo dagli originari 88 agli attuali 132. Metà dei membri viene eletto con un sistema proporzionale di liste, l'altra metà è eletta con meccanismi territoriali associativi diversi, con la volontà espressa di estendere la rappresentatività dell'organo anche ai profughi e ai molti gruppi che non rientrano nel circuito partitico *mainstream*.

È interessante notare in questa sede, avvalorando la tesi di una evidente confusione di poteri e competenze tra PLO e PA, che secondo l'Art. 3 della Legge n. 13 sulle Elezioni emanata nel 1995 dalla PA, i componenti del PLC diventavano, così come inizialmente stabilito ai sensi dell'art. 5 e 6 della *Basic Law* dell'OLP, automaticamente membri del PNC. La disposizione è stata tuttavia abrogata dall'art. 116 della [Legge n. 9 del 2005](#) e il nuovo testo non include alcuna disposizione riguardante la possibile simultanea appartenenza dei membri del PLC (Consiglio Legislativo Palestinese) nel PNC (Consiglio Nazionale Palestinese). Tuttavia, va rilevato come la maggior parte dei giuristi palestinesi ritengano la questione ancora poco chiara e meritevole di approfondimento.<sup>17</sup>

Procedendo rapidamente ad una analisi degli altri organi della AP, va sottolineato come il Presidente dello Stato di Palestina sia la posizione politica di più alto rango, e abbia funzioni relativamente simili a quelle dei suoi omologhi europei. I poteri del Presidente, eletto a suffragio universale, sono codificati dagli art. 38 e ss della versione emendata nel 2003 della *Basic Law* della PA, e durante il mandato il Presidente assume anche le funzioni di Comandante delle Forze Armate. Come già indicato, il Primo Ministro è nominato direttamente dal Presidente, e non eletto dal Consiglio Legislativo Palestinese (Parlamento) o dagli elettori palestinesi. A differenza dei Primi Ministri di molti altri ordinamenti, il Primo Ministro palestinese non è membro della legislatura mentre è in carica. La nomina, invece, è fatta in modo indipendente dal partito o la coalizione di maggioranza.

<sup>16</sup> Jenin, Tuban, Tulkarm, Nablus, Qalkilya, Salfit, Ramallah, Jerico, Betlemme, Hebron in Cisgiordania e Gaza del Nord, Gaza, Rafah, Khan Yunis e Deir Al-Balah a Gaza.

<sup>17</sup> Secondo una parte della dottrina infatti, poiché la fonte di questa norma è la legislazione elettorale del 1995, non ha alcun effetto giuridico in quanto al di fuori della giurisdizione dell'AP, come stabilito negli accordi di Oslo. Qualsiasi legge del PLC che pretenda di alterare lo status, i poteri, le decisioni e le regole che governano il funzionamento dell'OLP è dunque *ultra vires*. D'altra parte, secondo altri, si potrebbe sostenere che dal momento che la legislazione della PA del 1995 è stata di fatto emanata dal "Consiglio" nominato dal Comitato Esecutivo dell'OLP, ed è stata approvata dal Comitato Esecutivo e firmata dal suo Presidente, potrebbe anche essere considerata una decisione dell'OLP.

Inoltre, anche se la PA avesse la giurisdizione per emanare la disposizione, la norma sarebbe stata comunque abrogata dalla Legge Elettorale del 2005. Anche in questo caso, una parte considerevole della dottrina sostiene che, poiché abrogata solamente dal PLC, la sua capacità di vincolare l'OLP in qualità di decisione del Comitato Esecutivo sia ancora valida.

A questo proposito si veda il lavoro di M. MASRI, *Memo: Distinction between PLO, PA, PNC, PLC*, Palestine Papers, Al Jazeera Investigations, 2006.

## 4. I procedimenti elettorali passati e possibili elezioni generali del 2021

### 4.1 Le elezioni del 1996 e 2006

Congiuntamente alle osservazioni circa la sovrapposizione di competenze tra PLO e PA, e i conseguenti cortocircuiti istituzionali, premessa fondamentale dell'analisi proposta è quella che sottolinea il mancato funzionamento di entrambi gli organi legislativi analizzati. Come si è già avuto occasione di ricordare, infatti, l'organo legislativo del PLO, il PNC (*Palestinian National Congress*), non si riunisce dal 1998 a causa delle profonde fratture esistenti tra le diverse anime politiche palestinesi, mentre il suo omologo della PA, il PLC (*Palestinian Legislative Council*), ritenuto dalla dottrina il reale "Parlamento" palestinese, ha visto i suoi lavori interrompersi nel 2007, anch'esso bloccato dai feroci scontri tra le parti. Chiarito quindi come l'esistenza di due ordinamenti palestinesi (per quanto uno sia la costola dell'altro) rappresenti una evidente fonte di confusione endogena ed esogena per le istituzioni palestinesi, è evidente che il blocco legislativo degli ultimi tredici anni rappresenti un primo ostacolo da superare per giungere al necessario processo di democratizzazione palestinese e alla razionalizzazione del suo ordinamento.

Provando a ricostruire le ragioni del blocco degli organi legislativi, si procederà dunque in questa sede ad analizzare i procedimenti elettorali avvenuti dal momento della fondazione di tali organi. A questo proposito, si è scelto tuttavia di concentrare l'analisi, oltre che sulle elezioni presidenziali, esclusivamente per quanto riguarda il *Palestinian Legislative Council*, in ragione della sua centralità sostanziale nell'ordinamento palestinese e della maggiore rappresentatività reale dell'organo relativamente al corpo elettorale (si ricordi, a questo proposito, che il PLC rappresenta tutti i palestinesi residenti a Gaza o in Cisgiordania e, a differenza del PNC, non ha giurisdizione nei confronti della diaspora palestinese)<sup>18</sup>.

Le elezioni generali palestinesi del 1996 sono state le prime elezioni per il Presidente dell'Autorità Palestinese e per i membri del Consiglio Legislativo Palestinese (PLC), organo legislativo dell'AP. Svoltesi in conformità con la [legge elettorale palestinese n. 13 del 1995](#), che adottava un sistema a maggioranza semplice, le elezioni generali del 1996 sono state però boicottate dal partito islamista *Hamas*<sup>19</sup>, e *Fatah* ha ottenuto 62 seggi degli 88 allora previsti per il PLC. Il procedimento elettorale ha avuto luogo in Cisgiordania, Striscia di Gaza e Gerusalemme Est il 20 gennaio 1996 e a seguito delle elezioni è stato formato un Governo guidato dal Presidente dell'Autorità Palestinese, Yasser Arafat, con il PLC che si è riunito per la prima volta il 7 marzo del 1996.

Il PLC appena eletto intendeva inaugurare una nuova leadership collegiale, rimpiazzando la gestione prettamente interna al partito *Fatah* di Arafat, che aveva esercitato la funzione di reggente istituzionale in attesa dell'inaugurazione del Consiglio. A questo proposito

<sup>18</sup> Non verranno quindi trattate le elezioni municipali, svoltesi nel 1972, 1976, 2004/2005, 2012 e 2017. Si parla qui di rappresentatività "reale" in quanto, sebbene si possa ritenere che al PLO competa una sorta di rappresentatività "ideale" di tutto il popolo palestinese, compresa la sua diaspora, è pure sempre l'AP che detiene la rappresentanza "sostanziale" della frazione di popolazione palestinese ricompresa nei territori di sua competenza.

<sup>19</sup> Che le riteneva una forma di legittimazione della PA, creata da un inaccettabile e vergognoso compromesso con lo Stato di Israele.

però, in quello che è il secondo grosso *vulnus* del procedimento elettorale del 1996 dopo il boicottaggio di *Hamas* e delle forze islamiste, va sottolineato che Arafat non procedette mai ad un trasferimento formale nei confronti del PLC. L'elezione legislativa ha visto gli 88 membri del PLC eletti in collegi plurinominali, con il numero di rappresentanti di ogni circoscrizione determinato dalla rispettiva popolazione e con alcuni seggi che furono riservati alle comunità cristiane e samaritane per permettere una rappresentanza di tali minoranze. In base ai [risultati ufficiali, forniti dal \*Central Elections Commission\*](#), oltre ai 62 seggi ottenuti da *Fatab*, va sottolineato il tasso di affluenza del 71,66% e il dato che vede 51 degli eletti provenire dalla Cisgiordania, con i rimanenti 37 residenti nella Striscia di Gaza. Delle 25 candidate donne, cinque sono risultate elette: Hanan Ashrawi, Dalal Salameh, Jamila Saidam, Rawya Shawa e Intissar al-Wazir (rappresentando il 5,7 del totale dei membri eletti).

Le elezioni presidenziali si sono invece svolte attraverso un semplice voto popolare. I risultati delle elezioni sono stati considerati una conclusione scontata dalla maggior parte degli osservatori, a causa del dominio di lunga data di Arafat sulla scena politica palestinese e dell'elevata considerazione di cui godeva in tutto il territorio. Arafat vinse le [elezioni](#) con l'88,2% dei voti contro l'11,5% ottenuto da Samiha Khalil, politica di lungo corso e candidatura considerata generalmente legata allo stesso Arafat.

Dopo le dimissioni di Mahmoud Abbas dalla carica di Primo Ministro Palestinese (figura inserita nell'ordinamento, come detto, a seguito degli emendamenti del 2003 alla *Basic Law* della PA), il Presidente del *Palestinian Legislative Council*, Ahmed Qurei, divenne Primo Ministro *ad interim*, rimanendo in carica dal 7 ottobre 2003 al 26 gennaio 2006. Un secondo momento cruciale per la recente storia istituzionale palestinese va poi rilevato nel biennio 2005/2006, che ha visto lo svolgersi delle ultime elezioni fin qui avvenute nella PA. A distanza di un anno infatti, si svolsero le elezioni presidenziali (gennaio 2005) e quelle legislative (2006), i cui risultati non possono essere ignorati per comprendere l'evoluzione recente dell'ordinamento palestinese.

Le elezioni presidenziali palestinesi del 2005 si sono svolte domenica 9 gennaio 2005 in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza per eleggere il Presidente dell'Autorità Palestinese e successore di Yasser Arafat, morto l'11 novembre 2004. Si è trattato in effetti del primo momento partecipativo dalle elezioni generali del 1996. Nonostante le contestazioni, esse hanno sancito la vittoria del Presidente dell'OLP (e Presidente di *Fatab*) Mahmoud Abbas per un mandato di quattro anni (scaduto quindi il 9 gennaio 2009). In base ai [risultati ufficiali](#), Abbas ottenne oltre il 62% dei voti (501448 su 802077), con l'indipendente Mustafa Barghouti<sup>20</sup> al secondo posto con il 19,5% e gli altri candidati molto indietro. Il processo elettorale è stato tuttavia boicottato da *Hamas* e il panorama islamista palestinese, che pur non partecipando alle elezioni, ha deciso di non ostacolarne il regolare svolgimento.

Sono tuttavia le elezioni legislative del gennaio 2006 a offrire la riprova maggiormente efficace dell'erosione istituzionale in atto nell'ordinamento palestinese oggetto di questa

<sup>20</sup> Cugino del più noto Marwan Barghouti, dopo aver ufficialmente presentato la candidatura, si ritirò dalla competizione elettorale spianando la strada per una larga vittoria di Abbas.

analisi. Le elezioni si sono tenute il 25 gennaio<sup>21</sup> 2006 e costituivano le seconde elezioni del PLC. Nonostante infatti il primo procedimento elettorale risalisse al 1996, le elezioni successive furono rinviate per molti anni a causa dei profondi disaccordi tra *Fatah* e *Hamas*. Nel marzo 2005, dodici fazioni palestinesi firmarono tuttavia un accordo - la Dichiarazione Palestinese del Cairo - concordando che le elezioni si tenessero utilizzando un sistema di voto misto piuttosto che il sistema elettorale maggioritario utilizzato nel 1996.

Nel giugno 2005 il PLC votò a favore dell'implementazione della Dichiarazione del Cairo e dell'adozione di una nuova [legge elettorale \(legge n. 9 del 2005\)](#), aumentando, come detto, i suoi membri da 88 a 132 (art. 2 comma 3), di cui metà (66) eletti attraverso una formula proporzionale, circoscrizione unica nazionale, metodo Sainte-Laguë e una soglia di sbarramento del 2%, e i rimanenti 66 attraverso una formula di voto multiplo non trasferibile in seggi plurinomiali (art.3 comma 1). Ciascun elettore riceveva quindi due schede. Mentre la prima serviva a scegliere il partito o la coalizione e, in base alla formula proporzionale risultavano eletti i candidati secondo l'ordine di lista<sup>22</sup>, la seconda era per il distretto elettorale plurinomiale. L'elettore poteva quindi esprimere tanti voti quanti sono i seggi nel suo distretto. I voti non erano ponderati e venivano eletti i candidati con il maggior numero di voti. In accordo con i principi già evidenziati anche nella legislazione elettorale del 1995, in alcuni distretti, la nuova legislazione elettorale prevedeva che uno o due seggi venissero riservati ai candidati cristiani, stabilendo una quota minima di 6 eletti che fossero di religione cristiana (art.3 comma 2).

In base alle modifiche della legge elettorale del 2005, peraltro, il territorio venne diviso in 16 distretti elettorali, con un numero di seggi per ognuno variabile in base al numero di residenti registrati per ogni distretto: Gerusalemme, 6 seggi (di cui 2 riservati per candidati cristiani), Tubas 1 seggio, Tulkarm 3 seggi, Qalqilya 2 seggi, Salfit 1 seggio, Nablus 6 seggi, Gerico 1 seggio, Ramallah 5 seggi (con 1 seggio riservato per candidati cristiani), Jenin 4 seggi, Betlemme 4 seggi (con due seggi riservati per candidati cristiani), Hebron 9 seggi, Nord Gaza 5 seggi, Gaza City 8 seggi (con 1 seggio riservato per eletti cristiani), Deir al Balah 3 seggi, Khan Younis 5 seggi e Rafah 3 seggi

I [risultati finali](#), annunciati dalla Commissione Elettorale Centrale il 26 gennaio 2006, videro la lista *Change and Reform (Hamas)* ottenere 74 dei 132 seggi, mentre *Fatah* ne conquistava solo 45, e i 13 seggi rimanenti venivano assegnati a liste minori (*Independent Palestine, The Alternative, Third Way* e *Popular Front for the Liberation of Palestine*). Il tasso di affluenza si attestava tra il 74% e il 76% degli aventi diritto al voto.

<sup>21</sup> Le elezioni del PLC erano originariamente previste per il 17 luglio 2005, ma il 9 agosto, il Presidente Abbas annunciò il rinvio fino al gennaio 2006. Il 20 agosto Abbas fissò la data delle elezioni al 25 gennaio dichiarando che nonostante i disordini a Gaza, non avrebbe cambiato la data delle elezioni a meno che Israele non avesse impedito ai palestinesi di Gerusalemme est di votare. Lo Stato di Israele aveva tuttavia già dichiarato che non avrebbe consentito la campagna a Gerusalemme Est da parte di *Hamas*, ritenendo il partito direttamente responsabile nella maggior parte degli attacchi terroristici subiti dallo Stato ebraico e sottolineando come Hamas non avesse ancora riconosciuto gli Accordi di Oslo.

<sup>22</sup> Fatto però salvo l'obbligo, sancito dall'art.4, di includere almeno una donna nei primi tre nomi, almeno una donna nei successivi quattro nomi e almeno una donna successivi 5 nominativi.

## 4.2 La rottura tra *Hamas* e *Fatah* e il congelamento parlamentare

La vittoria di *Hamas* evidenziò ancora di più le fratture esistenti già da molti anni tra le due anime palestinesi e simili tensioni si aggravarono ulteriormente in seguito al disimpegno israeliano da Gaza nel 2005. Il Primo Ministro di allora, Ahmed Qurei, in carica dal 2003 e legato a *Fatah*, rassegnò le sue dimissioni il giorno stesso dell'ufficializzazione dei risultati ma, su invito del Presidente Abbas, rimase come Primo Ministro *ad interim* fino alla formazione di un Governo guidato da Ismail Haniyeh, importante quadro di *Hamas*. La Legge Fondamentale e la forma di Governo semipresidenziale palestinese prevedevano un sistema di condivisione di potere tra il Presidente e il Governo, ma fin da subito *Fatah* (di cui il Presidente Abbas è espressione) si rifiutò nettamente di cooperare con *Hamas* (che deteneva la maggioranza parlamentare), creando una difficile coabitazione tra i due organi<sup>23</sup>. Oltre che da *Fatah*, il Presidente Abbas godeva del sostegno della comunità internazionale e, celatamente, anche di Israele. Di contro, l'immediato boicottaggio della nuova maggioranza guidata da *Hamas*<sup>24</sup> aggravò non poco le già evidenti disfunzionalità istituzionali palestinesi e sancì non solo la morte del neonato Esecutivo di *Hamas* (che, dopo essere stato formato il 16 febbraio, prestò giuramento il 29 marzo), ma soprattutto la completa paralisi delle istituzioni palestinesi.

Dopo quasi un anno di completa stasi istituzionale (e fortissime tensioni sociali), l'8 febbraio 2007, i negoziati mediati dall'Arabia Saudita produssero l'accordo della Mecca, al fine formare un Governo di unità nazionale palestinese che comprendesse sia *Hamas* che *Fatah*. L'accordo fu firmato da Mahmoud Abbas in rappresentanza di *Fatah* e da Khaled Mashal per *Hamas*. L'accordo conteneva anche una dichiarazione di intenti di Abbas nei confronti del Primo Ministro Ismail Haniyeh in cui il Presidente invitava il nuovo Premier a raggiungere gli obiettivi nazionali palestinesi così come approvati dal Consiglio Nazionale Palestinese, e della Legge Fondamentale.

Il nuovo Esecutivo ottenne la fiducia del Consiglio Legislativo Palestinese il 17 marzo, con 83 rappresentanti che votano a favore e tre contrari. Il programma del Governo di unità nazionale includeva la fine dell'occupazione israeliana dei territori palestinesi, il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, e l'istituzione di uno Stato palestinese indipendente con piena sovranità entro i confini del 1967, con al-Quds come la sua capitale.

Il nuovo Governo si trovava certamente ad affrontare enormi problematiche logistiche connesse al fatto che ben 41 (su 132) dei suoi eletti si trovavano di fatto detenuti nelle

<sup>23</sup> Il 26 gennaio 2006, il leader di *Fatah* Saeb Erakat dichiarò che il suo partito non avrebbe preso parte ad un Governo guidato da *Hamas*, rimettendo tuttavia la decisione finale al Presidente Abbas. Il 29 gennaio 2006, a seguito di alcuni colloqui tra i deputati del PLC di *Fatah* e il Presidente Abbas, i deputati di *Fatah* hanno confermato la decisione di sedersi all'opposizione, nonostante gli inviti di *Hamas* ad una «partnership politica». La decisione, tuttavia, non è stata discussa e ratificata dal Comitato Centrale di *Fatah*.

<sup>24</sup> Anche a seguito del rifiuto del Governo di *Hamas* di impegnarsi per la nonviolenza, il riconoscimento dello Stato di Israele e l'accettazione di accordi precedenti, Israele, il Quartetto del Medio Oriente (Stati Uniti, Russia, Nazioni Unite e Unione Europea), diversi stati occidentali e molti ordinamenti arabi imposero sanzioni sospendendo tutti gli aiuti economici, vitali per la sopravvivenza delle istituzioni e della popolazione palestinese.

carceri israeliane. Oltre a queste obiettivi difficoltà, e al fine di sottolineare nuovamente il fenomeno di sovrapposizione giurisdizionale e di confusione riguardante il PLO e la PA, è importante notare come fosse altresì prevista, tra gli obiettivi programmatici del nuovo Esecutivo della PA, anche un'altra questione cruciale. Si trattava infatti dell'attuazione dell'Dichiarazione del Cairo del 2005, relativa allo status dell'OLP, che sanciva la formale inclusione di organizzazioni radicali come Hamas e Jihad islamica all'interno dell'organizzazione<sup>25</sup>. Nel giugno 2007 però, i combattenti di *Hamas* presero il controllo della Striscia di Gaza, rimuovendo dalle loro funzioni tutti i funzionari di *Fatab*. Il presidente Abbas, il 14 giugno, [dichiarò lo stato di emergenza](#) e [destituì il Governo di unità nazionale presieduto da Haniyeh](#), nominando un [Governo di emergenza](#) e procedendo alla [sospensione degli articoli della Legge fondamentale per eludere la necessaria approvazione dell'esecutivo da parte del PNC \(art. 65, art.66 e art 67, sez. 7\)](#).

Da allora, in ragione del controllo *de facto* di *Hamas* su Gaza, l'Autorità Palestinese è divisa in due comunità politiche contrapposte<sup>26</sup>. Tale divisione, sancita anche dalla decisione da parte dei parlamentari di *Hamas* di incontrarsi separatamente a Gaza e di lasciare dunque il PLC senza quorum, ha sferrato un colpo fatale all'esperienza parlamentare palestinese<sup>27</sup>. Infatti, a causa di questa complessa concatenazione di eventi, e nonostante i molti tentativi di riconciliazione nazionale, il PLC non si è più riunito e l'attività legislativa è stata portata avanti solamente attraverso la problematica pratica del decreto presidenziale. La legittimità di una simile procedura, come è prevedibile, è stata aspramente criticata, in particolare da *Hamas*, che fin dal 2007 si è rifiutata di riconoscere come aventi valore gli atti emanati attraverso decreto anche in ragione di quanto sancito dall'art.43<sup>28</sup> della versione emendata del 2003 della *Basic Law*.

Inoltre, nel settembre 2007, nel tentativo di intervenire nelle profonde disfunzionalità parlamentari, il Presidente Abbas, con decreto presidenziale, modificò il sistema di voto per il PLC sostituendo la legge elettorale n.9 del 2005<sup>29</sup> con un [sistema completamente proporzionale](#), attirandosi tuttavia numerose critiche, tra cui spicca quella del *Palestinian Center for Human Rights*, che oltre a richiamare l'attenzione sul necessità di applicazione di

<sup>25</sup> Firmata il 19 marzo 2005 da dodici fazioni palestinesi, tra cui *Fatab*, *Hamas*, *Jihad islamica*, Fronte popolare per la liberazione della Palestina (FPLP) e Fronte democratico per la liberazione della Palestina (DFLP), la Dichiarazione del Cairo riaffermava lo status dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) come unico rappresentante legittimo del popolo palestinese attraverso la partecipazione di tutte le forze e fazioni secondo principi democratici.

<sup>26</sup> Si veda B. MILTON-EDWARDS, *Hamas: Victory with Ballots and Bullets*, in *Global Change, Peace and Security*, 19, 2007.

<sup>27</sup> A seguito degli eventi descritti, il 15 giugno 2007, Abbas ha nominato Salam Fayyad Primo Ministro per formare un nuovo Governo. *Hamas* si è opposto a questa mossa ritenendola tuttavia priva di legittimità. Sebbene si sostenga che l'autorità del nuovo Governo si estenda a tutti i territori palestinesi, essa risulta in effetti limitata alle aree controllate dall'Autorità Palestinese della Cisgiordania escludendo di fatto Gaza.

<sup>28</sup> Che stabilisce che “*The President of the National Authority shall have the right in exceptional cases, which can not be delayed, and while the Legislative Council is not in session, to issue decisions and decrees that have the power of law.*

*However, the decisions issued shall be presented to the Legislative Council in the first session convened after their issuance, otherwise they will cease to have the power of law. If these decisions were presented as mentioned above, but were not approved, then they shall cease to have the power of law*”.

<sup>29</sup> Che, come già detto, sanciva un metodo misto secondo cui metà dei membri del PLC (66) sarebbero stati eletti attraverso una formula proporzionale, con circoscrizione unica nazionale, metodo Sainte-Laguë e una soglia di sbarramento del 2%, e i rimanenti 66 attraverso una formula di voto multiplo non trasferibile in seggi plurinominali (art.3 comma 1).

quanto prescritto dall'art.43 della *Basic Law*, vede nella modifica “*a continuation in the undermining of the legislative branch and usurping its authority by the executive branch since the events of last June*”<sup>30</sup>.

La particolarità della vicenda palestinese, tuttavia, non deve trarre in inganno. Se da una parte infatti è vero che la forma di governo semi-presidenziale può aver accentuato la creazione di due poli di potere contrapposti, queste considerazioni non possono godere di validità generale. La crisi politico istituzionale palestinese infatti deve essere infatti analizzata mediante le sue specifiche criticità: non solo una elevatissima conflittualità interna, ma anche e soprattutto una condizione di scontro aperto con lo Stato di Israele, con una conseguente ed innegabile limitazione giurisdizionale degli organi di Governo palestinese. A queste due concause si aggiunge naturalmente anche il tema già richiamato della confusione e sovrapposizione degli organi palestinesi, che contribuisce non poco ai cortocircuiti democratici descritti. Come bene riportato da Cavatorta ed Elgie: “*Whatever the legality of the situation, by this time the governance structures of the Basic Law had all but broken down. It is very difficult to determine to what extent semi-presidentialism is responsible for the problems of governance in the PA in the period 2006–2007. Indeed, usually, the importance of institutions in shaping the behaviour of political actors in the Palestinian context is often neglected in favour of other factors, notably the inherently conflictual nature of the relationship between Fatah and Hamas. Moreover, the internal and external problems faced by the PA are greater than those faced by almost any other jurisdiction in the world and it would be naive to suggest that semi-presidentialism per se was anything other than a contributory factor to the problems faced by the (Palestinian) Authority. However, while in some ways the stage for a conflict between Fatah, reluctant to relinquish its role as the sole voice of the Palestinians, and Hamas, the new representative of Palestinian nationalism, was already set, semi-presidential arrangements may still have contributed to its timing and acceleration.*”<sup>31</sup>. La Forma di Governo semipresidenziale dunque, che anche in altri ordinamenti può presentare casi di coabitazioni più o meno conflittuali (si veda per esempio il contesto francese e quello portoghese) può forse aver accelerato ed acuito lo scontro tra il Presidente e l'Esecutivo, ma una analisi organica di tale fenomeno non può prescindere dal peculiare contesto istituzionale e politico palestinese. La Forma di Governo Semipresidenziale ha dunque certamente svolto una funzione “propulsiva” sulla dinamica conflittuale tra i due poli, ma sarebbe avventato giungere a conclusioni che traggano dal caso palestinese inferenze più generali circa il modello semipresidenziale in quanto tale<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Per il parere completo si veda: <https://web.archive.org/web/20090612204924/http://www.pchrgaza.org/files/PressR/English/2007/115-2007.html>

<sup>31</sup> F. CAVATORTA, R. ELGIE, *The Impact of Semi-Presidentialism on Governance in the Palestinian Authority*, Parliamentary Affairs, Volume 63, Issue 1, 2010, pp. 22–40, pag. 23.

<sup>32</sup> Si veda a questo proposito anche Y. S. WU, *Semi-presidentialism – easy to choose, difficult to operate*, in R. ELGIE AND S. MOESTRUP (eds), *Semi-presidentialism Outside Europe*, Routledge, 2007.

### 4.3 Le elezioni del 2021

Sebbene la Legge fondamentale stabilisca la durata di un mandato del PLC per quattro anni, quelle del 2006 sono state le ultime elezioni legislative palestinesi. Nonostante i molteplici tentativi di riconciliazione tra le due parti infatti (che vengono qui richiamati in maniera sintetica per questione di opportunità)<sup>33</sup>, nessun accordo complessivo è stato mai realmente raggiunto.

Negli anni infatti, molte volte i diversi schieramenti hanno raggiunto un accordo complessivo sulla necessità di un procedimento elettorale e di un accordo di Governo, senza però riuscire ad implementare tali procedimenti per via dei continui dissidi tra istanze contrapposte, spesso in relazione all'approccio da tenere nei confronti dello Stato di Israele, ma anche relativamente alle nomine all'interno di un possibile Esecutivo di unità nazionale. È questo il caso, tra gli altri, degli accordi del 15 marzo 2009, dove le parti concordarono sulla convocazione di elezioni generali per il 25 gennaio 2010, poi bloccate e successivamente oggetto delle negoziazioni di Damasco nel 2010, in cui si sottolineò nuovamente l'importanza che il procedimento elettorale si svolgesse nel primo semestre del 2010.

Il 27 aprile 2011, i rappresentanti delle due fazioni annunciarono nuovamente un accordo, mediato dall'Egitto, per formare un Governo di unità nazionale provvisorio, con elezioni presidenziali e legislative da tenersi nel 2012. L'[accordo](#), firmato il 4 maggio 2011 al Cairo, prevedeva la formazione di un Governo “di transizione” di tecnocrati per prepararsi alle elezioni legislative e presidenziali nel giro di un anno e sanciva inoltre l'ingresso formale di *Hamas* nell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina. Nel giugno 2011, anche questi negoziati sono stati sospesi a causa di disaccordi su chi avrebbe ricoperto la carica di Primo Ministro, con *Fatah* che insisteva per mantenere Salam Fayyad, ritenuto inaccettabile da *Hamas*. Anche nell'aprile 2014, *Fatah* e *Hamas* hanno firmato un [accordo di riconciliazione](#), che prevede la formazione di un Governo di unità nazionale entro cinque settimane, seguito da elezioni presidenziali e parlamentari entro 6 mesi. Il 2 giugno 2014, il presidente Abbas ha affidato formalmente l'incarico di guidare il nuovo Governo di unità al Primo Ministro in carica, Rami Hamdallah. Come detto, gli accordi raggiunti nel 2014, così come quelli del 2017, nonostante la formale approvazione, non sono mai stati implementati e testimoniano la difficoltà del percorso di democratizzazione palestinese.

L'ultima tappa del processo di riconciliazione tra *Fatah* e *Hamas* va collegata con la presentazione del piano di pace dell'amministrazione statunitense nel gennaio 2020. Il Presidente dell'Autorità Palestinese Abbas infatti, in risposta a quello che appare a molti palestinesi come un piano sbilanciato e poco lungimirante, ha deciso di riaprire i canali

---

<sup>33</sup> Si veda a questo proposito la Dichiarazione di Sana'a del 2008, le negoziazioni del 2009, gli incontri tra le parti a Damasco nel 2010, l'Accordo del Cairo del 2011, l'Accordo di Doha del 2012 e quello del Cairo del maggio dello stesso anno, le negoziazioni del gennaio 2013, l'Accordo del 2014, le negoziazioni del 2016 e l'accordo del 2017, ultimo ad essere firmato e mai applicato prima dell'attuale agreement del 2020.

negoziali con *Hamas*. Il 24 settembre 2020 è stato dunque annunciato da *Hamas* e *Fatah* un nuovo accordo per la creazione di un Governo di unità e la convocazione di nuove elezioni da tenersi nei primi sei mesi del 2021<sup>34</sup>.

Quale sarà il futuro dell'accordo e quanto fondate le speranze che un reale procedimento elettorale democratico sia posto in essere nel 2021, resta un interrogativo troppo grande per queste pagine, ma, alla luce degli evidenti malfunzionamenti relativi alla Forma di Governo evidenziati e della confusione istituzionale - premessa necessaria di questa analisi - la possibilità di aprire finalmente un nuovo capitolo elettorale rappresenta un appuntamento essenziale e ineludibile per salvare le istituzioni palestinesi dal definitivo deterioramento a cui sembrano ad oggi destinate<sup>35</sup>.

## 5. Conclusioni

Negli ultimi anni si è sviluppato un considerevole dibattito sulla misura in cui la leadership palestinese sia un rappresentante legittimo del popolo palestinese. Come chiarito nell'introduzione di questo lavoro, i termini *Organizzazione per la liberazione della Palestina* (OLP) e *Autorità palestinese* (AP) sono spesso usati intercambiabilmente ed esiste una evidente confusione riguardo alle rispettive giurisdizioni, strutture e funzioni. Sebbene i due corpi siano - almeno in teoria - significativamente diversi, una simile confusione risulta di fatto giustificata da una pratica che vede i due organi profondamente intrecciati e sovrapposti.

Quale dei due corpi rappresenta «effettivamente» i palestinesi? Il dilemma che si è illustrato nelle pagine precedenti può essere riassunto schematicamente affermando che l'Autorità Palestinese detiene l'«autorità municipale» all'interno dei Territori Palestinesi, mentre l'OLP prende decisioni più ampie riguardo ai palestinesi in tutto il mondo e relative allo status internazionale della Palestina, ma non detiene alcuna autorità legale sul Governo locale interno. Poiché, come già detto, l'OLP è firmataria degli Accordi di Oslo e ha negoziato l'istituzione dell'Autorità Palestinese (creata per attuare tali Accordi), ed entrambi gli organismi sono attualmente guidati dalla stessa persona, i due corpi sono intrinsecamente collegati. L'OLP è dunque gerarchicamente superiore all'AP, ma quest'ultima sembra aver acquisito negli ultimi anni sempre più importanza politica a spese dell'OLP. A questo proposito infatti, l'Autorità Palestinese ha assunto funzioni diplomatiche parallele all'OLP, potere formalmente straordinario rispetto alla sua giurisdizione originaria. A ciò si aggiunge la perdurante situazione di stallo istituzionale di PLC e PNC, già ricordata.

Escludendo le conseguenze relative ai confini e agli aspetti militari, è possibile sostenere che gli Accordi di Oslo non abbiano fatto altro che rivelare la debolezza strutturale delle

<sup>34</sup> Il 10 dicembre 2019, l'Autorità Palestinese ha formalizzato la richiesta allo Stato di Israele per consentire ai residenti di Gerusalemme Est, che godono dello status di «residenti permanenti» in Israele, di votare alle elezioni. La richiesta è al momento al vaglio andata del *Security Cabinet* israeliano.

<sup>35</sup> Si veda anche A. LIJPHART, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of Democracy*, 15, 2004.

istituzioni dell'OLP, che – immediatamente prima l'istituzione del processo di Oslo - esistevano solo sulla carta, e mancavano della forza necessaria per imporsi saldamente. Proprio in ragione di questa debolezza, gran parte del personale amministrativo e del suo budget furono trasferiti all'Autorità Palestinese, attuando una transizione nei fatti prima ancora che *de iure*. Come testimonia una analisi del 2014 del *Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs*: “under the Oslo Accords, the PLO and PA were distinct entities, but the overlapping of leadership roles and positions, combined with unclear authorities and responsibilities, became the reality from the outset”<sup>36</sup>.

Una relazione sulle istituzioni palestinesi sottolineava del resto, già nel 1999, che, sebbene il rapporto OLP-AP fosse di natura temporanea, “the difficulty of distinguishing the mandates of PLO and Palestinian Authority institutions has impeded the promotion of key elements of good governance, especially the exercise of constitutional power, transparency and accountability, and the rule of law”<sup>37</sup>.

Inoltre, mentre la leadership "interna" dell'AP è stata legittimata da due elezioni presidenziali e parlamentari, più un turno di elezioni municipali, la leadership “esterna” dell'OLP ha è mai stata approvata da un procedimento elettorale ed è sempre più considerata come un organo piegato da personalismi e scarsa funzionalità, anche a causa dell'impossibilità di intervenire nelle dinamiche di indirizzo politico nazionale, prerogativa dell'AP. Tuttavia, benché svuotata di legittimità dalla paralisi dei suoi organi, l'OLP rimane, per il momento, il rappresentante di tutti i palestinesi e detiene l'autorità di negoziare con lo Stato di Israele e condurre relazioni estere con terze parti. È dunque in questa “dualità” che va individuata la ragion d'essere dei due organi<sup>38</sup>.

Come già evidenziato, il progetto di Legge Fondamentale promulgato dall'AP nel 2001 prevedeva un sistema bicamerale composto dal PLC (eletto da un corpo elettorale di palestinesi residenti nei territori palestinesi) e dal PNC (eletto dai palestinesi della diaspora). Tuttavia, ad oggi, nessuno studio interno alle istituzioni palestinesi è stato condotto e nessun progetto dettagliato è stato avanzato per la riforma dell'OLP e la riattivazione dei suoi organi. In generale, è riscontrabile la tendenza, sia in ambito comparatistico che politologico, di concedere all'OLP l'autorità suprema o una funzione di supervisione sull'AP, se entrambi dovessero continuare ad esistere<sup>39</sup>.

Le ambiguità di questa situazione hanno suscitato molte discussioni negli ultimi anni circa la necessità di modificare e chiarire la relazione tra l'OLP e la PA e, una volta chiarito il rapporto tra i due organi, rilanciare il ramo legislativo palestinese. La rivitalizzazione della Forma di Governo palestinese dovrà tuttavia fare necessariamente i conti con le pressioni esterne ed i tentativi di contaminazione che Stati Uniti, Israele, UE, e alcuni stati arabi proveranno ad esercitare.

<sup>36</sup> Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs, *PLO vs PA*, settembre 2014, pag.5.

<sup>37</sup> M. ROCARD, H. SIEGMAN, Y. SAYIGH E K. SHIKAKI, *Strengthening Palestinian Public Institutions*, Council on Foreign Relations Press, Washington, 1999, pag.25.

<sup>38</sup> Sul tema si veda N. J. BROWN, *Palestinian Politics After the Oslo Accords*, University of California Press, Berkeley 2003.

<sup>39</sup> Si veda D. TUASTAD, *Democratizing the PLO - Prospects and Obstacles*, Peace Research Institute Oslo (PRIO) Paper, 2012.

Appare evidente che qualsiasi tentativo di riforma debba esplicitarsi non solo in un chiarimento delle giurisdizioni di ogni singolo ramo ma dovrà inequivocabilmente tendere ad un rafforzamento delle procedure democratiche interne. Finora, l'OLP, l'Autorità Palestinese e la fazione di *Fatah* sono state “sostanzialmente” sovrapponibili, ma se e quando questo dovesse non essere più il caso, è necessario iniziare ad immaginare nuove direttrici attorno cui regolare i futuri rapporti tra gli organi istituzionali. Fino a quando l'AP e l'OLP non saranno entità diverse con funzioni e identità chiaramente distinguibili e senza alcuna sovrapposizione di incarichi e membri, le istituzioni palestinesi saranno condannate in buona parte all'inutilità, poste sotto scacco da personalismi e contingenze politiche.

La paralisi istituzionale degli ultimi 15 anni testimonia come l'ordinamento palestinese, colpito dal perdurante conflitto con lo Stato di Israele ma anche e soprattutto da un apparato istituzionale confuso e fragile, non possa esimersi dalla necessità di riformare profondamente i propri supremi organi statali e il relativo rapporto reciproco. A questo proposito, la figura di Mahmoud Abbas, attualmente Presidente della Palestina (dal 2008), Presidente dell'AP (dal 2005), Presidente dell'OLP (dal 2004) e dal 2016 anche Presidente di *Fatah*, evidenzia chiaramente la grave stasi costituzionale palestinese e l'urgenza di avviare un procedimento di rinnovamento profondo e partecipato.

## ABSTRACT

Il saggio si propone di analizzare il travagliato percorso istituzionale palestinese richiamando il suo sviluppo storico istituzionale e le sue criticità contemporanee. La sempre più problematica situazione di blocco parlamentare, dovuta agli scontri tra *Fatah* e *Hamas* e acuita dalla Forma di Governo semipresidenziale, svela in modo sempre più chiaro la confusione e sovrapposizione di poteri tra Autorità Palestinese (AP) e Organizzazione per la Liberazione della Palestina (PLO).

The essay aims to analyze the troubled Palestinian institutional path by recalling its historical institutional development and its contemporary criticalities. The increasingly problematic situation of parliamentary blockade, due to the clashes between *Fatah* and *Hamas* and exacerbated by the semi-presidential Form of Government, increasingly reveals the confusion and overlapping of powers between the Palestinian Authority (AP) and the Palestine Liberation Organization (PLO).

**PAROLE CHIAVE:** Palestina, Istituzioni, Forma di Governo, Blocco Parlamentare, Sovrapposizione giurisdizionale

**KEYWORDS:** Palestine, Institutions, Form of Government, Parliamentary Bloc, Jurisdictional Overlap