



25 febbraio 2021



[www.cespi.it](http://www.cespi.it)  
[cespi@cespi.it](mailto:cespi@cespi.it)

Piazza Venezia 11  
00187 Roma



## Alcune riflessioni sul futuro istituzionale palestinese

di Enrico Campelli\*

1

La realtà politico-istituzionale palestinese - nella specifica articolazione dei suoi organismi, delle corrispondenti prerogative e dei suoi equilibri funzionali e di potere - è generalmente poco conosciuta e oggetto di confusione e fraintendimenti. Ben difficilmente, del resto, potrebbe darsi un quadro diverso, se si considera quanto travagliato sia stato il percorso di formazione di questo particolare assetto, fin dall'inizio fortemente condizionato - e nel tempo anche indebolito - dalla instabilità geopolitica dell'area, e, naturalmente, dal lungo conflitto con lo Stato di Israele.

### LO STALLO PARLAMENTARE E ISTITUZIONALE

Il 25 settembre 2020 gli organi di stampa palestinesi avevano annunciato che Fatah e Hamas, al termine di una lunga negoziazione tenutasi ad Ankara, avevano raggiunto un accordo di massima per lo svolgimento di elezioni generali da tenere nei primi sei mesi del 2021. L'annuncio diffuso il 15 gennaio dal Presidente palestinese Mahmoud Abbas, con la firma di un decreto che stabilisce le date delle prossime elezioni (il 22 maggio per le elezioni legislative, il 31 luglio per quelle presidenziali, e il 31 agosto per quelle relative al Palestinian National Council), può segnare un punto di svolta fondamentale per uscire dallo stallo istituzionale che ha segnato la vita politica palestinese degli ultimi anni. Tuttavia, per dovere di completezza, va rilevato come già in passato molteplici siano stati i decreti, i richiami, e gli accordi firmati dalle parti palestinesi, senza che sia mai stato raggiunto (o implementato) un accordo complessivo per un procedimento elettorale e di rinnovamento istituzionale, ora più che mai necessario.

L'urgenza e la portata storica del decreto del 15 gennaio possono essere dunque colte pienamente solo provando ad analizzare più nel dettaglio l'attuale assetto politico ed istituzionale palestinese. I due organi legislativi dell'Autorità Palestinese (PA) e dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (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 così evidente situazione di stallo deriva dal convergere di elementi di diversa origine. Vi è innanzitutto la storia passata di una lunga opposizione anche militare fra le due principali anime politiche, Fatah e Hamas, che ha prodotto nel tempo anche culture ideologiche e strategiche divergenti. Un secondo ordine di ragioni riguarda il "normale" sviluppo organizzativo che queste due formazioni hanno affrontato negli anni: un innegabile processo di strutturazione e burocratizzazione che dallo stato relativamente fluido di "movimenti" le ha trasformate in partiti assai articolati e complessi, con proprie rigidità di funzionamento. Infine, ma non per ultimo, il problema delle pressioni israeliane mai venute meno: tutto ciò ha avuto come effetto quello di bloccare i rami legislativi palestinesi e congelare i procedimenti elettorali previsti negli ultimi anni. Nonostante i molti tentativi di riconciliazione nazionale tra le due parti, le istituzioni palestinesi sono ad oggi ben lontane dal trovare un assetto equilibrato e pienamente rappresentativo.

Dal punto di vista delle specifiche articolazioni istituzionali, va poi ricordato che il Consiglio Nazionale Palestinese (PNC, in lingua araba **ين طولا سل جملا** - **ين ي طس ل فل**) - regolato dal secondo capitolo della Basic Law palestinese (art. 5 e ss) - è 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. Tuttavia, precisamente a causa dei continui scontri tra le diverse anime palestinesi, il funzionamento di tale organo è risultato negli ultimi anni assai irregolare e la sua ultima seduta plenaria è avvenuta addirittura nel 1998 (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), con le ricadute che è facile immaginare a carico dell'efficace funzionamento del sistema.

Viceversa, il Consiglio Legislativo Palestinese (PLC) è l'organo legislativo istituito dall'Autorità Nazionale Palestinese, ed è, al contrario del PNC dell'OLP, 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. Il PLC rappresenta tutti i palestinesi residenti a Gaza e in

Cisgiordania e, a differenza del PNC, non ha giurisdizione nei confronti della diaspora palestinese. A seguito delle elezioni del 2006 e del trionfo elettorale di Hamas (74 seggi su 132) e dopo circa un anno di stasi istituzionale (e fortissime tensioni tra i rispettivi sostenitori), venne formato, nel marzo 2007, un governo guidato da Ismail Haniyeh, alto dirigente di Hamas. L'esperienza durò tuttavia solamente fino a giugno dello stesso anno, quando combattenti di Hamas presero il controllo della Striscia di Gaza, rimuovendo dalle loro funzioni tutti i funzionari di Fatah. Il Presidente Abbas dichiarò quindi 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 di Hamas su Gaza, l'Autorità Palestinese è de facto separata in due comunità politiche contrapposte 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 contestata pratica del decreto presidenziale. Lo stesso Presidente dell'AP Abbas, che il 15 gennaio ha annunciato le elezioni, è in carica dal 2005 con un mandato di 4 anni, da allora costantemente rinnovato.

## **LA CONFUSIONE GIURISDIZIONALE**

---

A complicare caratteristicamente l'analisi delle istituzioni palestinesi, concorre l'evidente confusione e sovrapposizione di attribuzioni e funzioni tra l'OLP e la PA. Ciò che sembra in effetti emergere da una analisi organica della governance palestinese è lo sdoppiamento di essa a partire dalla fondazione dell'Autorità Palestinese da parte dell'OLP, avvenuta concordatamente con lo Stato di Israele nell'ambito degli Accordi di Oslo del 1993. Questa particolarissima configurazione è all'origine di molte difficoltà. Alcune, di ordine funzionale, vanno riferite al fatto che sebbene l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP o PLO in inglese) e l'Autorità Palestinese (AP) costituiscano dal punto di vista giuridico e politico - almeno in teoria - organismi diversi, ciascuno con proprie specificità giurisdizionali, tali specificità si fanno meno nette nella pratica, con effetti di sostanziale sovrapposizione di ruoli. Altri - e forse più significativi - margini di ambiguità nascono sul fronte dell'interpretazione, in particolare dal fatto che nel corso degli anni si è sviluppato un complesso dibattito sulla misura in cui la leadership palestinese sia dotata di reale e legittima rappresentatività. Organizzazione per la

liberazione della Palestina e Autorità Palestinese sono infatti espressioni che - anche nel linguaggio politico internazionale - vengono spesso usate intercambiabilmente, con la conseguenza di una buona dose di confusione e di equivoci relativamente alle rispettive giurisdizioni e strutture.

Quali sono dunque le differenze tra i due organismi? Con qualche inevitabile semplificazione, è possibile affermare che l'Autorità Palestinese è l'organismo che detiene l'«autorità municipale» relativamente ai palestinesi residenti in Cisgiordania (area A e B) e a Gaza, mentre l'OLP 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.

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 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. Inoltre, a testimonianza della profonda confusione istituzionale, il decreto presidenziale del 15 gennaio formalizza processi elettorali che riguardano sia gli organi dell'Autorità Palestinese che il PNC, organo legislativo dell'OLP.

## **L'IPOTESI ELETTORALE DEL 2021**

---

Sebbene la Legge Fondamentale palestinese stabilisca la durata di un mandato del PLC per quattro anni, quelle del 2006 sono state le ultime elezioni legislative. Nonostante i molteplici tentativi di riconciliazione tra le due parti, infatti (che vengono qui solo sinteticamente richiamati), nessun accordo complessivo è stato mai realmente raggiunto. Negli anni, molte volte i diversi schieramenti hanno raggiunto un generale agreement 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.

L'ultima tappa del processo di riconciliazione tra Fatah e Hamas va tuttavia collegata con la presentazione del piano

di pace Road to Prosperity per il conflitto israelo-palestinese, avanzato dall'amministrazione statunitense nel gennaio 2020. Il Presidente dell'Autorità Palestinese Abbas infatti, in risposta a quello che appare a molti palestinesi come un piano unilateralmente a favore di Israele, ha deciso di riaprire i canali negoziali con Hamas, nel tentativo di creare un fronte palestinese finalmente comune. La posizione palestinese, in effetti, è nei mesi passati cambiata anche a livello internazionale, con gli Accordi di Abramo che hanno sancito, tra le altre cose, anche il parziale disimpegno di alcuni Stati arabi verso la questione palestinese.

Il 24 settembre 2020 è stato dunque annunciato da Hamas e Fatah un nuovo accordo per la creazione di un governo di unità nazionale e la convocazione di elezioni da tenersi nei primi sei mesi del 2021. A tale fine si sono registrati per il voto 2,6 milioni di elettori (numero in linea con le stime del Palestinian Central Bureau of Statistics, secondo cui sono 2,8 gli aventi diritto al voto). L'eventualità che stavolta il processo elettorale venga in effetti posto in essere ha acquisito ulteriore credibilità il 9 febbraio quando le delegazioni dei 12 partiti politici palestinesi, riunite al Cairo, hanno raggiunto un consenso su tempistiche e regole di svolgimento di questo lungo processo elettorale in tre tappe. Tra gli accordi, anche la promessa di rilascio dei prigionieri politici che Hamas e Fatah hanno arrestato in questi anni.

Nonostante la formalizzazione delle date, molte sono le incognite tecniche e politiche che devono essere risolte. Ciò che tuttavia emerge da una analisi delle istituzioni palestinesi è il loro progressivo deterioramento, con una leadership di gran lunga più preoccupata del mantenimento del potere che di garantire e difendere i diritti del popolo palestinese. Le due fazioni maggioritarie, reprimendo ogni forma di dissenso interno, hanno in questi 15 anni sabotato ogni tentativo di riconciliazione capace di mettere in discussione uno status quo perfettamente strumentale al mantenimento del potere politico e al blocco di un ricambio generazionale della classe dirigente.

## **IL PESO DELLE VARIABILI INTERNAZIONALI**

---

Quale sarà il futuro dell'accordo e quanto fondate le speranze che nel 2021 si possa assistere a un reale processo elettorale democratico, resta un interrogativo troppo grande per queste pagine, ma, alla luce degli evidenti malfunzionamenti relativi alla governance e della confusione istituzionale palestinese, 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.

D'altra parte, dalle precedenti considerazioni risulta evidente che la situazione è in forte misura dipendente anche da variabili internazionali. Non si può quindi prescindere dal recente arrivo di Biden alla Casa Bianca. A questo proposito, è probabile che il nuovo Presidente cercherà di mantenere una buona dose di continuità con le politiche del suo predecessore, seppure con toni marcatamente diversi e con l'inaugurazione di nuovi canali diplomatici con i palestinesi. È prevedibile che la politica estera statunitense, soprattutto nei primi mesi, provi a rimanere nel solco della diplomazia dell'amministrazione Trump, cercando una difficile mediazione sul fronte iraniano ed evitando di mettere la questione israelo-palestinese in cima alla propria agenda. È forse plausibile ritenere che una simile strategia possa avere - come è probabilmente inevitabile in uno scenario tanto complesso - un duplice effetto: da una parte di rassicurazione, grazie al mantenimento di una linea di stabilità, dall'altra di accelerazione, come conseguenza di una forse crescente sindrome di accerchiamento palestinese dopo i recenti accordi di Abramo. Che il decreto del Presidente Abbas circa le prossime elezioni risulti effettivamente operativo è in ogni caso assolutamente cruciale.

\*Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato ed Internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma