



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI (SPGI)

Corso di dottorato di ricerca in DIRITTO INTERNAZIONALE, PRIVATO E DEL LAVORO

Curriculum di DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

Ciclo XXXVI, a.a. 2020/2021

Tesi di dottorato

**I RICORSI INTERSTATALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI:
PROBLEMATICHE PROCEDURALI E PROSPETTIVE DI COORDINAMENTO
TRA INTERESSI DELLO STATO E DIMENSIONE INDIVIDUALE**

Coordinatore: Ch.ma Prof.ssa Arianna Fusaro

Supervisore: Ch.mo Prof. Enrico Zamuner

Dottoranda: Veronica Botticelli

« [...] International justice stands beyond the *inter-State* dimension, and a wide range of international tribunals nowadays adjudicate cases that take place at both *inter-State* and *intra-State* levels, to the benefit of human beings and the international community as a whole. [...] The truth is that the strictly *inter-State* outlook has an ideological content and is a product of its time, a time long past ».

A.A. CANÇADO TRINDADE, *Reflections on the Realization of Justice in the Era of Contemporary International Tribunals*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 408, 2020, p. 33.

« Le droit international moderne cherche à tourner le dos aux défaillances du droit classique. Il n'abandonne certes pas l'idée de la simple coexistence entre États réserves, prudents ou hostiles l'un à l'égard de l'autre. Mais il adjoint à cette couche minimale de droit international des strates supplémentaires, censées rénover le tissu des relations interétatiques. [...] Le droit moderne vise à assainir les relations entre États et à les placer dans le creuset d'une certaine idée de l'égalité, de l'ordre, de la justice, de la paix, c'est-à-dire autant de valeurs communautaires pensées *sub specie humanitatis*. Il transcende les seuls intérêts des États pris individuellement [...]. Il ne se borne pas à donner aux États des instruments pour faire ce qu'ils souhaitent, mais vise aussi à délimiter et à orchestrer leurs compétences en vue d'un but supérieur. C'est l'émergence de l'idéologie de la communauté internationale, aussi balbutiante que cette entité puisse être dans les faits ».

R. KOLB, *Le Droit International Comme Corps de Droit Privé et de Droit Public*, Collected Course of The Hague Academy of International Law, Vol. 419, 2021, pp. 53-55.

INDICE DEI CONTENUTI

ABSTRACT	1
CAPITOLO PRIMO – I RICORSI INTERSTATALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI: GENESI E PRASSI EVOLUTIVA DI UNO STRUMENTO ‘IBRIDO’, A METÀ STRADA TRA LA FUNZIONE DI COMPOSIZIONE DELLE CONTROVERSIE TRA STATI E QUELLA DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI	5
1.1. Introduzione	5
1.2. Il contenzioso interstatale sui diritti umani ‘oggi’: uno sguardo d’insieme.....	17
1.2.1. Il quadro normativo di riferimento	17
1.2.2. Definizione di ‘ricorso interstatale in materia di diritti umani’ e sue tipologie.....	21
1.2.3. La prassi interstatale attualmente esistente dinanzi ai sistemi regionali di tutela dei diritti umani.....	34
1.2.4. La prassi interstatale esistente dinanzi agli organi di monitoraggio istituiti nell’ambito delle convenzioni sui diritti umani concluse in seno alle Nazioni Unite.....	39
1.2.5. La prassi interstatale in materia di diritti umani dinanzi alla Corte internazionale di giustizia: un utile <i>tertium comparationis</i>	41
1.2.6. Ricorsi interstatali instaurati parallelamente dinanzi a tribunali a competenza generale e ad organi di controllo specializzati in materia di diritti umani: ‘contaminazioni’ reciproche tra opportunità di tutela e necessità di coordinamento procedurale	49
1.3. Premesse metodologiche, domande della ricerca e piano d’indagine	59
CAPITOLO SECONDO – QUESTIONI DI GIURISDIZIONE E AMMISSIBILITÀ INERENTI AI RICORSI INTERSTATALI PROMOSSI IN A BASE A TRATTATI SUI DIRITTI UMANI: DISCIPLINA NORMATIVA, PRASSI E PROBLEMATICHE ATTUALI	64
2.1. L’opportunità di mantenere una <i>summa divisio</i> tra questioni di giurisdizione e di ammissibilità nell’ambito del contenzioso internazionale: cenni introduttivi.....	66
2.1.1. La nozione di giurisdizione: definizione, interpretazione, ambito di applicazione.....	67
2.1.2. La nozione di ammissibilità: definizione, interpretazione, ambito di applicazione.....	76
2.2. Dal generale al particolare: i due diversi concetti di giurisdizione e ammissibilità applicati alla speciale ‘nicchia’ dei ricorsi interstatali previsti nei principali trattati sui diritti umani ...	80
SEZIONE II – LA COMPETENZA INTERSTATALE QUASI-GIURISDIZIONALE ATTRIBUITA AI MECCANISMI DI MONITORAGGIO ISTITUITI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI CONCLUSI NELL’AMBITO DELLE NAZIONI UNITE	81
2.3. Premessa	81
2.4. L’unico modello di competenza quasi-giurisdizionale obbligatoria: il meccanismo interstatale previsto dalla Convenzione internazionale per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD).....	82
2.4.1. La procedura in generale: il paragrafo 1 e i paragrafi 2-5 dell’articolo 11 CERD	84
2.4.2. L’articolo 11, par. 2: Decisioni sulla giurisdizione	90
2.4.2.1. <i>Qatar c. Regno dell’Arabia Saudita</i>	91
2.4.2.2. <i>Qatar c. Emirati Arabi Uniti</i>	93
2.4.2.3. <i>Palestina c. Israele</i>	94
2.4.3. L’articolo 11, par. 3: Decisioni di ammissibilità	101

2.4.3.1. Il previo esaurimento delle vie di ricorso interne.....	101
2.4.3.2. Procedimenti paralleli.....	106
2.5. Modelli di competenza quasi-giurisdizionale opzionale basati su una procedura di conciliazione multilivello.....	110
2.5.1. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR).....	110
2.5.2. La Convenzione internazionale contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT)	118
2.5.3. La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW)	126
2.6. Tendenze evolutive nella disciplina della procedura di ricorso interstatale nell'ambito dei più recenti trattati ONU sui diritti umani.....	127
2.6.1. L'esempio della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED).....	127
2.6.2. Le potenzialità (ancora inesprese) del Primo Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e del Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC)	129

SEZIONE III – LA COMPETENZA INTERSTATALE GIURISDIZIONALE E QUASI-GIURISDIZIONALE ATTRIBUITA AI MECCANISMI DI CONTROLLO ISTITUITI DAI TRATTATI REGIONALI SUI DIRITTI UMANI.....

2.7. Modelli di competenza giurisdizionale e quasi-giurisdizionale obbligatoria nei trattati regionali sui diritti umani	139
2.8. L'esempio 'virtuoso' della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).....	140
2.8.1. Il passaggio da una competenza interstatale multilivello ad un unico procedimento avente natura giurisdizionale di fronte alla Corte europea dei diritti umani.....	140
2.8.2. Presupposti di giurisdizione	143
2.8.3. Condizioni di ammissibilità	149
2.8.3.1. <i>Locus standi</i>	150
2.8.3.2. Il previo esaurimento delle vie di ricorso interne.....	153
2.8.3.1.1. Eccezioni che diventano la regola: a) le misure legislative illecite;	157
2.8.3.1.2 segue: b) le c.d. « <i>administrative practices</i> ».....	158
2.9. Il meccanismo interstatale a doppio binario stabilito nella Carta africana dei diritti umani e dei popoli	160
2.9.1. Il procedimento quasi-giurisdizionale di comunicazione interstatale dinanzi alla..... Commissione africana dei diritti umani e dei popoli	161
2.9.1.1. Presupposti di quasi-giurisdizione	161
2.9.1.2. Condizioni di ammissibilità	165
2.9.2. Il procedimento giurisdizionale di comunicazione interstatale dinanzi alla Corte africana dei diritti umani e dei popoli	167
2.10. Il meccanismo interstatale a doppio binario stabilito nella Convenzione interamericana dei diritti umani (CADU)	170
2.10.1. Un sistema di monitoraggio multilivello: la coesistenza della Commissione e della Corte interamericana dei diritti umani.....	170
2.10.2. Il procedimento quasi-giurisdizionale di petizione interstatale dinanzi alla Commissione interamericana.....	172

2.10.2.1. Presupposti di quasi-giurisdizione	172
2.10.2.2. Condizioni di ammissibilità	175
2.10.2.3. Prassi esistente	176
2.10.3. Il procedimento giurisdizionale di petizione interstatale dinanzi alla Corte interamericana.....	178
2.11. Risultati dell'analisi comparativa e conclusioni provvisorie: una varietà di problemi. 180	
2.11.1. La natura (prevalentemente) opzionale della competenza interstatale.....	180
2.11.2. La diffusione di procedimenti a prevalente 'trazione' conciliativa	182
2.11.3. La non adattabilità ai procedimenti interstatali delle condizioni di ricevibilità disciplinate per i ricorsi individuali: l'importante ruolo <i>gap-filling</i> della recente giurisprudenza	184

CAPITOLO TERZO – PROCEDIMENTI INCIDENTALI NELL'AMBITO DEI RICORSI INTERSTATALI PROMOSSE IN BASE A TRATTATI SUI DIRITTI UMANI: PROBLEMATICHE DI ADATTAMENTO DELLA SOSTANZA ALLA PROCEDURA E DI (RI)ADEGUAMENTO DELLA PROCEDURA SULLA SOSTANZA.....	187
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

3.1. Introduzione	188
-------------------------	-----

SEZIONE I – PROVVEDIMENTI CAUTELARI E PROVVISORI INDICATI NELL'AMBITO DI RICORSI INTERSTATALI SUI DIRITTI UMANI	191
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

3.2. Le misure cautelari e provvisorie adottate nell'ambito di ricorsi interstatali aventi ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione di trattati in materia di diritti umani: verso una tipologia di provvedimento <i>sui generis</i> ?	191
3.3. L'esercizio del potere cautelare da parte degli organi di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani dotati di una competenza interstatale: una disciplina generica e lacunosa, 'tarata' sul ricorso individuale.....	195
3.4. L'esercizio del potere cautelare da parte degli organi di controllo istituiti dalla Convenzione interamericana e dalla Carta africana: verso un'esclusione (implicita) dell'applicazione di misure provvisorie nell'ambito di ricorsi interstatali?.....	201
3.5. Misure cautelari e provvisorie ordinate con riferimento a ricorsi tra Stati instaurati sulla base di trattati in materia di diritti umani: una prassi in notevole espansione dinanzi alla Corte EDU e alla CIG	206
3.5.1. I presupposti per l'adozione di provvedimenti cautelari nell'ambito di procedimenti interstatali.....	207
3.5.1.1. L'accertamento della giurisdizione <i>prima facie</i> e le limitazioni <i>ratione materiae</i>	209
3.5.1.2. La progressiva generalizzazione dell'accertamento sommario in punto di merito e l'attenuazione dello <i>standard</i> probatorio.....	211
3.5.1.3. Il <i>periculum in mora</i> e la rilevanza della dimensione di 'vulnerabilità umana'	215
3.5.2. Le modalità concrete di esercizio del potere cautelare.....	218
3.5.2.1. Il carattere sempre più generico e dichiarativo dei provvedimenti cautelari	218
3.5.2.2. Il monitoraggio sull'effettiva esecuzione dei provvedimenti cautelari: le richieste di informazioni agli Stati	222
3.5.2.3. I provvedimenti cautelari <i>ultra ed extra petita</i> disposti <i>proprio motu</i> : la progressiva affermazione del principio di umanità nella prassi recente.....	224

3.5.3. Conclusioni provvisorie	228
SEZIONE II – L’INTERVENTO IN QUALITÀ DI TERZI (STATI O <i>AMICI CURIAE</i>) NELL’AMBITO DI PROCEDIMENTI TRA STATI SUI DIRITTI UMANI.	230
3.6. Tecniche di ‘bilanciamento’ di un procedimento bilaterale tra Stati avente ad oggetto la tutela dei diritti umani dell’individuo: l’istituto dell’intervento di terzi	230
3.6.1. La disciplina dell’intervento di terzi nelle giurisdizioni internazionali a competenza generale: una prerogativa puramente statale.....	230
3.6.2. Intervento in qualità di terzi nell’ambito dei sistemi internazionali di tutela dei diritti umani: c’è ‘vita’ oltre gli <i>amici curiae</i> ?.....	239
3.6.3. L’intervento degli Stati in qualità di terzi nell’ambito di procedimenti interstatali sui diritti umani: una prassi in espansione.....	253
3.6.3.1. Legittimazione di Stati terzi ad intervenire in qualità di <i>omnes c.d. «indirectly affected»</i> in un procedimento interstatale sui diritti umani dinanzi alla CIG: interesse specifico o interesse collettivo?	256
3.6.3.2. Legittimazione delle Alte Parti Contraenti ad intervenire in veste di « <i>amici curiae</i> » nell’ambito di un ricorso interstatale dinanzi alla Corte EDU: la dimensione pubblica del c.d. « <i>collective enforcement</i> » alla prova degli interessi privati degli Stati	271
3.7. Conclusioni provvisorie	279
CAPITOLO QUARTO – ACCERTAMENTO DELL’ILLECITO E ADOZIONE DI MISURE DI RIPARAZIONE NELL’AMBITO DI UN RICORSO INTERSTATALE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI: VERSO LA CONFIGURAZIONE DI UN DIRITTO INDIVIDUALE ALLA RIPARAZIONE DEI PROCEDIMENTI TRA STATI?	282
4.1. Introduzione	282
SEZIONE I – RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE PER VIOLAZIONE DI DIRITTI UMANI: LO STRUMENTO DI RICORSO INTERSTATALE ‘AL CROCEVIA’ TRA LA DISCIPLINA GENERALE E LA DISCIPLINA PATTIZIA: UNA VARIETÀ DI PROBLEMATICHE.	285
4.2. Dal generale al particolare? Il regime tradizionale della responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti e le integrazioni introdotte dai <i>Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law</i>	285
4.3. Accertamento della responsabilità e adozione di misure di riparazione nell’ambito dei diversi sistemi di tutela previsti dai trattati sui diritti umani: specificazione di una disciplina generale o regimi giuridici « <i>self-contained</i> »?.....	296
4.3.1. Efficacia giuridica dell’accertamento della responsabilità degli Stati e misure di riparazione disposte da organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani	297
4.3.2. Efficacia giuridica dell’accertamento della responsabilità degli Stati e misure di riparazione disposte da tribunali ed organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati regionali in materia di diritti umani	314

SEZIONE II – LA PRASSI ESISTENTE: NECESSITÀ DI UNA DIVERSIFICAZIONE TRA LE DIVERSE CATEGORIE DI RICORSO INTERTSTATALE E CONSIDERAZIONI DI PROSPETTIVA PER

L'ENUCLAZIONE DI UN DIRITTO ALLA RIPARAZIONE DIRETTAMENTE IN CAPO ALL'INDIVIDUO	333
4.4. Domande di riparazione formulate nell'ambito di procedimenti interstatali di origine privata: compensazione e « <i>just satisfaction</i> » quali 'punti fermi' di una disciplina caratterizzata da persistenti incertezze procedurali	333
4.5. Domande di riparazione formulate nell'ambito di ricorsi interstatali aventi natura pubblica: una prassi in <i>status nascendi</i> tra rinnovate certezze procedurali e progressive aperture verso forme 'composite' di riparazione	351
4.6. Conclusioni provvisorie	356
CONCLUSIONI GENERALI	360
SUMMARY OF THE THESIS	372
BIBLIOGRAFIA.....	375
INDICE DELLA GIURISPRUDENZA CITATA.....	417

ABSTRACT

Attraverso una disamina della prassi recente, è possibile registrare un significativo incremento di procedimenti interstatali promossi sulla base di trattati in materia di diritti umani. Tale ‘ondata’ di ricorsi ha interessato non soltanto meccanismi di controllo sovranazionali istituiti da convenzioni di settore che, solitamente, si occupano di esaminare ricorsi perlopiù individuali, ma anche tribunali a competenza generale, come la Corte internazionale di giustizia. Peraltro, l’attuale interesse degli Stati a proporre giudizi aventi ad oggetto diritti umani e, più in generale, valori e interessi collettivi – sia esso ispirato da concrete finalità di protezione o trattandosi, invece, di un’attivazione *strategica* di clausole compromissorie per aprire fronti di contenzioso soltanto su alcune ‘porzioni’ di una controversia più ampia – si misura anche alla luce dell’instaurazione di plurimi procedimenti paralleli dinanzi a diversi organi di monitoraggio, prospettando questioni inerenti ad un possibile abuso del diritto.

Ad ogni buon conto, l’analisi del fenomeno risulta d’interesse dal momento che, come pure evidenziato in dottrina (senza, tuttavia, essere pervenuti ad una risposta netta in tal senso), il procedimento interstatale parrebbe caratterizzato da un’*asimmetria* tra ‘contenitore’ e ‘contenuto’. Invero, pur essendo preordinato alla salvaguardia di valori e interessi comuni a ciascun individuo e, in quanto tali, ascrivibili a valori collettivi, esso si propone di perseguire tale obiettivo per il tramite di schemi classici del diritto processuale internazionale, ispirati ad una logica tipicamente bilaterale.

È sul crinale di tale apparente aporia che il presente lavoro di ricerca mira a verificare se e, in caso di risposta affermativa, in quale misura i diversi strumenti procedurali che caratterizzano lo svolgimento del giudizio internazionale tra Stati, consentendo alle parti di far valere le proprie pretese e, al contempo, presidiando il corretto funzionamento della competenza decisionale di corti, tribunali e organi quasi-giurisdizionali di controllo, siano suscettibili di essere applicati in maniera tale da prediligere le istanze di protezione dei diritti umani degli individui e, più in generale, la salvaguardia di valori collettivi rispetto agli interessi privati degli Stati coinvolti.

Il lavoro è suddiviso in quattro capitoli, e terminerà con alcune conclusioni generali sui diversi rilievi effettuati.

Il primo capitolo, muovendo da un *tour d’horizon* sullo stato dell’arte e fornendo una rapida disamina della prassi recente (che verrà meglio approfondita e discussa nei capitoli successivi), si propone di identificare alcune tra le principali questioni procedurali poste dai ricorsi interstatali sui diritti umani, non senza fornire alcune necessarie premesse metodologiche utili a meglio circoscrivere il campo d’indagine.

I successivi capitoli, che tentano di seguire l’andamento cronologico del procedimento al fine di garantire una sistematicità della trattazione (con alcune eccezioni dovute alla peculia-

rità di alcuni degli istituti esaminati) intendono invece esaminare, rispettivamente, i presupposti *prodromici* all'instaurazione del ricorso, alcuni dei procedimenti incidentali *lite pendente* e, da ultimo, la fase di *post-judgment*, con peculiare riferimento alla tematica della riparazione.

Dopo aver esplorato le condizioni che devono ricorrere al fine di attivare correttamente l'esercizio della giurisdizione e della quasi-giurisdizione di tribunali e organi di controllo internazionali (altresì indugiando sulla differenza intercorrente tra le pur simili nozioni di giurisdizione e quasi giurisdizione), nonché avendo tentato di delineare una linea di demarcazione tra esse e i diversi requisiti di ammissibilità, il secondo capitolo si propone di effettuare un'analisi, cui si accede anche tramite la chiave della comparazione, tra le tipologie di competenza interstatale contemplate dai trattati sui diritti umani, conclusi a livello sia regionale che universale, al fine di vedere se e in che modo esse si discostano dai due principali 'termini di paragone' per i quali risultano principale forgiate: vale a dire, i giudizi tra Stati vertenti su questioni diverse dalla tutela dei diritti umani, da un lato; i procedimenti individuali sui diritti umani, dall'altro.

Il terzo capitolo ha ad oggetto alcuni due tra i principali procedimenti incidentali che possono caratterizzare lo svolgimento di un contenzioso tra Stati sui diritti umani: le misure cautelari e l'intervento di terzi. Per l'effetto, la prima sezione si occuperà di esaminare i presupposti per la relativa concessione e le caratteristiche sostanziali alla luce dell'attuale tendenza del giudice internazionale, anche quello più 'generalista', a considerare maggiormente la dimensione della protezione individuale, spesso affiancata alla tutela degli interessi degli Stati. Subito dopo, la seconda sezione procederà ad indagare l'istituto dell'intervento nel procedimento in qualità di terzi o di c.d. *amici curiae*, analizzandone potenzialità e limiti nell'ottica di 'squarciare' il classico velo bilaterale del contenzioso interstatale, favorendo la multilateralizzazione di procedimenti aventi ad oggetto valori e interessi collettivi.

Il quarto e ultimo capitolo affronterà questioni connesse alla riparazione per violazione di norme sui diritti umani nell'ambito di un contenzioso interstatale. In questi casi, è necessario comprendere se sia possibile enucleare, in capo allo Stato responsabile dell'illecito, un obbligo secondario di riparazione non solo nei confronti di altri Stati, nonché a beneficio delle persone colpite dalla violazione. Si indagheranno gli effetti che una caratterizzazione delle norme sui diritti umani come contenenti obblighi *erga omnes (partes)* può produrre sul consueto schema bilaterale di riparazione, ipotizzando un obbligo di riparazione direttamente nei confronti degli individui, beneficiari ultimi della tutela, ipotizzando un obbligo di riparazione (avente contenuto composito) non solo a vantaggio di Stati diversi da quello direttamente leso, ma anche e soprattutto nei confronti degli individui, beneficiari ultimi della tutela.

Da ultimo, si precisa che l'analisi sviluppata nella presente trattazione fa riferimento alla prassi di corti, tribunali internazionali e altri organi quasi-giurisdizionali di tutela, siano essi a competenza generale o settoriale, così come consolidatasi fino alla data del 28 febbraio 2024. Va da sé che, in considerazione dell'attualità della tematica, ulteriori conferme circa la tendenza

ad una più o meno diffusa 'umanizzazione' di tale tipologia di contenzioso si attendono dagli imminenti sviluppi giurisprudenziali.

CAPITOLO PRIMO

I RICORSI INTERSTATALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI: GENESI E PRASSI EVOLUTIVA DI UNO STRUMENTO 'IBRIDO', A METÀ STRADA TRA LA FUNZIONE DI COMPOSIZIONE DELLE CONTROVERSIE TRA STATI E QUELLA DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

SOMMARIO: 1.1. Introduzione. - 1.2. Il contenzioso interstatale sui diritti umani 'oggi': uno sguardo d'insieme. - 1.2.1. Il quadro normativo di riferimento. - 1.2.2. Definizione di 'ricorso interstatale in materia di diritti umani' e sue tipologie. - 1.2.3. La prassi interstatale esistente dinanzi ai sistemi regionali di tutela dei diritti umani. - 1.2.4. La prassi interstatale esistente dinanzi agli organi di monitoraggio istituiti nell'ambito delle convenzioni sui diritti umani concluse in seno alle Nazioni Unite. - 1.2.5. La prassi interstatale in materia di diritti umani dinanzi alla Corte internazionale di giustizia: un utile *tertium comparationis*. - 1.2.6. Ricorsi interstatali instaurati parallelamente dinanzi a tribunali a competenza generale e ad organi di controllo specializzati in materia di diritti umani: 'contaminazioni' reciproche tra opportunità di tutela e necessità di coordinamento procedurale. - 1.3. Premesse metodologiche, domande della ricerca e piano d'indagine.

1.1. Introduzione

Il diritto internazionale classico, per tale intendendosi quello che si è affermato e successivamente sviluppato fino alla prima metà del '900, si fonda sul presupposto per cui i destinatari 'naturali' delle norme giuridiche esistenti nell'ordinamento, siano esse di natura consuetudinaria o pattizia, debbano essere soltanto gli Stati, i quali peraltro contribuiscono direttamente anche alla loro formazione¹. Di contro, l'individuo poteva essere ritenuto, al più, quale mero beneficiario indiretto di situazioni giuridiche soggettive di vantaggio scaturenti da obblighi il cui adempimento è pur sempre demandato allo Stato-soggetto².

¹ Emblematico, in tal senso, è certamente un passaggio della decisione di merito resa dall'allora in funzione Corte permanente di giustizia internazionale (d'ora in avanti, anche CPGI) nel celebre caso *Lotus*, ove si affermava che: «[...] International law governs relations between independent States. The rules of binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usage that is generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between co-existing independent communities or with a view to the achievements of common aims. »; cfr. *S.S. Lotus (France v. Turkey)*, *Permanent Court of International Justice (PCIJ)*, (Ser. A), 1927, No. 10, p. 18.

² La c.d. teoria oggettivista dell'individuo nel diritto internazionale ha per lungo tempo tenuto banco tra gli studiosi, benché si tratti di un'impostazione risalente al periodo storico compreso tra la prima metà e l'inizio della seconda e del ventunesimo secolo, e dunque oramai pienamente superata; in ogni caso, si consideri G. MANNER, 'The Object Theory of the Individual in International Law', in *American Journal of International Law*, Vol. 46, Issue 3, 1952, pp. 428-449; sull'evoluzione del concetto di 'soggettività giuridica' nel diritto internazionale, con specifico riferimento alla progressiva emersione della categoria degli individui si vedano, tra gli altri, W. FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law* (London: Stevens & Sons) 1964, in particolare pp. 40-44, 240-244; I. BROWNLIE, 'The Place of the Individual in International Law', in *Virginia Law Review*, Vol. 50, Issue 3, 1964, pp. 435-462; ancora, cfr. A. ORAKHELASHVILI, 'The Position of the Individual in International

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, la concezione ‘stato centrica’ che aveva in precedenza ispirato il diritto internazionale classico è stata progressivamente (ma non definitivamente) erosa³. Attualmente, vi sono minori obiezioni circa l’opportunità di considerare l’individuo quale soggetto di diritto internazionale, al contempo titolare di diritti ed obblighi, e ciò anche *al di là* del rapporto intercorrente tra lo Stato e gli individui sottoposti a qualsiasi titolo alla giurisdizione di quest’ultimo. Anzi, trascendendo ogni vincolo di cittadinanza o nazionalità, si riconosce in capo all’individuo in quanto persona fisica la titolarità, da un lato, di alcune situazioni giuridiche ‘attive’, tutelabili in sede giurisdizionale mediante l’attribuzione della facoltà di agire anche nei confronti dello Stato territoriale nell’ottica di denunciare la violazione, imputabile allo stesso Stato e a proprio danno, di obblighi internazionali. Tale possibilità pare essere concettualmente opposta al meccanismo della protezione diplomatica, la cui attivazione, oltre a rappresentare un’esclusiva prerogativa dello Stato – il cui esercizio, lungi dal costituire un obbligo, è meramente facoltativo⁴ –, deve necessariamente presupporre la sussistenza, in capo all’individuo, dei requisiti di cittadinanza o nazionalità dello Stato che decide di

Law’, in *California Western International Law Journal*, Vol. 31, Issue 2, 2001, pp. 241-276; S. GORSKI, ‘Individuals in International Law’, in R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, disponibile online; infine, circa la stretta correlazione tra individui e diritti umani, cfr. K. PARLETT, ‘The individual in international human rights law’, in K. PARLETT (ed.), *The Individual in the International Legal System. Continuity and Change in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2011, pp. 278-340; ancora, J. KLABBERS, ‘The Individual in International Law, Including Human Rights’, in J. KLABBERS (ed.), *International Law* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2017, pp. 118-136.

³ Una prima, timida, apertura verso una differente concezione - e ciò ancor prima della presa di coscienza della centralità della dimensione umana avvenuta nell’immediato secondo dopoguerra - si è manifestata con l’istituzione, già nel 1919, dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (d’ora in poi, anche OIL), unica agenzia delle Nazioni Unite ad esser dotata di una funzione normativa. Già durante i suoi primissimi anni di attività, l’OIL si fece promotrice di un *corpus* di norme, progressivamente formalizzate all’interno di un ampio numero di convenzioni e volte a riconoscere specifici diritti in capo ad una particolare categoria di individui (appunto, i lavoratori), nell’ottica di garantire a quante più persone possibili condizioni di lavoro dignitose e produttive, improntate a libertà, uguaglianza e sicurezza. Trattasi, con ogni evidenza, di disposizioni la cui applicazione *ratione materiae* è destinata a rimanere settoriale, pur avendo significativamente contribuito a far emergere le esigenze di qualificazione giuridica dell’individuo e conseguente ‘astrazione’ di quest’ultimo dalla dimensione dello Stato, già affiorate nella prassi internazionale (pur se in maniera frammentaria). Si precisa sin d’ora che il procedimento di reclamo interstatale previsto ai sensi degli artt. 26-34 della Convenzione OIL non costituirà oggetto del presente studio.

⁴ La dottrina appare piuttosto divisa per quanto concerne l’enucleazione, in capo allo Stato, di un vero e proprio *obbligo* di esercitare la protezione diplomatica nei confronti dei propri cittadini, che resta ad oggi una mera facoltà. Eccezion fatta per alcuni studiosi che hanno prospettato, benché con esclusivo riferimento alla legislazione amministrativa e costituzionale interna degli Stati e non anche alla luce delle norme di diritto internazionale pubblico, la possibilità di individuare un qualche obbligo in tal senso, la dottrina maggioritaria continua ad attribuire carattere ‘discrezionale’ alla scelta, da parte dello Stato, di agire o meno in protezione diplomatica nei confronti dei propri cittadini che abbiano subito una violazione derivante da un’azione od omissione imputabile allo Stato straniero nel cui territorio l’individuo stesso si trova; sul punto, cfr. *ex multis* C.F. AMERASINGHE, *Diplomatic Protection* (Oxford: Oxford University Press), 2008, spec. pp. 79-90. La natura facoltativa del relativo esercizio è stata peraltro confermata dalla Corte internazionale di giustizia nella celebre sentenza di merito inerente al caso *Barcelona Traction*, in cui si afferma che: «[W]ithin the limits prescribed by international law, a State may exercise diplomatic protection by whatever means and to whatever extent it thinks fit, for it is its own right that the State is asserting. Should the national or legal person on whose behalf it is acting consider that their rights are not adequately protected, they have no remedy in international law. All they can do is resort to municipal law, if

agire a protezione dei suoi diritti. D'altro lato, invece, la possibilità di configurare posizioni giuridiche soggettive 'passive' in capo all'individuo risulta essere stata progressivamente avvalorata dalla proliferazione di norme internazionali contenenti divieti rivolti a determinate categorie di persone fisiche, nonché le relative conseguenze giuridiche in caso di violazione.

Un siffatto mutamento di prospettiva è stato poi implementato lungo un duplice binario⁵. Anzitutto, si è fatta pressante la necessità di identificare e rendere operative le norme internazionali volte a sancire obblighi direttamente in capo agli individui. Questa evoluzione sembra aver conosciuto una definitiva consacrazione nel progressivo sviluppo e consolidamento del diritto internazionale penale, a cominciare dalle prime sentenze di condanna pronunciate dai tribunali militari internazionali di Norimberga e Tokyo⁶, passando per la messa

means are available, with a view to furthering their cause or obtaining redress... *The State must be viewed as the sole judge to decide whether its protection will be granted, to what extent it is granted, and when it will cease.* It retains in this respect a *discretionary power* the exercise of which may be determined by considerations of a political or other nature, unrelated to the particular case» (enfasi aggiunta); cfr. International Court of Justice, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Preliminary Objections, Judgment, 5 February 1970, I.C.J. Reports 1970, p. 3, spec. p. 44, par. 78-79.

⁵ In tal senso, cfr. N. KLEIN, 'Non-State Actors in Inter-State Litigation: Beneficiaries or Blameworthy', in *South African Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2007, pp. 141-157, in particolare p. 142.

⁶ Circa l'opportunità – o meglio, la 'correttezza' – di attribuire natura di giurisdizioni internazionali a tali tribunali, si consideri *ex multis* R.K. WOETZEL, *The Nuremberg Trials in International Law* (New York: Frederick A. Praeger), 1961, pp. 41 ss., laddove l'autore affronta la problematica relativa all'individuazione delle caratteristiche che rendono un tribunale 'internazionale', con ciò distinguendolo dalle giurisdizioni di diritto interno. A tal fine, egli sviluppò quattro differenti teorie in grado di attribuire natura internazionale ad un tribunale. Anzitutto, a parere dell'autore, occorre verificare preliminarmente se ed in quale misura il tribunale considerato applichi il diritto internazionale; in secondo luogo, un tribunale può dirsi 'internazionale' qualora la giurisdizione ad esso conferita rinverga il proprio fondamento nel potere di occupazione; ancora, un tribunale può essere considerato internazionale se istituito sulla base di un trattato o altro accordo internazionale, non limitandosi ad agire quale organo giurisdizionale di un unico Stato; infine, per 'tribunale internazionale' deve intendersi qualsiasi tribunale che sia stato creato da uno o più Stati con l'approvazione e l'esplicito consenso (c.d. '*clear endorsement*') della comunità internazionale. Delle quattro teorie sopra enunciate, proprio quest'ultima è stata ritenuta dall'autore decisiva nella qualificazione del tribunale militare di Norimberga come vero e proprio 'tribunale internazionale' dal momento che, pur in considerazione della circostanza per cui nel 1945 – anno in cui si è proceduto alla firma del c.d. Accordo di Londra concluso tra le potenze che occupavano l'allora Germania debellata ed istitutivo del Tribunale militare internazionale di Norimberga – l'Assemblea generale delle Nazioni Unite doveva ancora effettuare la sua prima seduta. A ciò si aggiunga altresì che alcuni autori non hanno mancato di rilevare come, in realtà, il Tribunale di Norimberga, pur applicando le disposizioni contenute nel suddetto Accordo di Londra (che, ad ogni buon conto, beneficiò dell'approvazione e del consenso della comunità internazionale), venne autorizzato mediante la c.d. Legge n. 10, frutto di un accordo multilaterale che non è stato mai esplicitamente confermato dalle Nazioni Unite o da altro organismo internazionale, né tantomeno lo sono state le risultanze dei dodici successivi processi celebrati che, lungi dall'essere state condivise dall'intera comunità internazionale, sono state accolte soltanto da pochi Stati; cfr. a tal proposito K.J. HELLER, *The Nuremberg Military Tribunals and the Origins of International Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press), 2011, p. 112, « If the defining feature of an international tribunal is that it is created with the consent and approval of the international community, the NMTs cannot be considered international»; dello stesso avviso è C. GREENWOOD, 'Some Challenges of International Litigation', in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 1, Issue 1, 2012, pp. 7-22, p. 12, « [...] the tribunals which tried the major war criminals at Nuremberg and Tokyo had (at least in some respects) an international character, but each was assembled for a single case and then dissolved».

in opera dei tribunali penali internazionali *ad hoc*, istituiti tramite risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla base del Capitolo VII della Carta ONU, con l'obiettivo di perseguire gli individui responsabili dei crimini in Ruanda ed ex-Jugoslavia a metà degli anni '90. Il processo di istituzionalizzazione del diritto internazionale penale è stato perfezionato mediante l'istituzione della Corte penale internazionale ad opera dello Statuto di Roma del 1998, primo organismo giurisdizionale permanente con carattere complementare rispetto alle giurisdizioni domestiche e avente competenza generale, nonché attraverso la creazione di tribunali c.d. 'misti' o 'ibridi' (come quelli per i crimini commessi in Sierra Leone e Libano), i cui statuti combinano elementi di diritto interno ed internazionale e la cui cospicua attività giurisprudenziale ha significativamente contribuito ad avanzare l'affermazione e la migliore comprensione dei principi di diritto internazionale penale.

In secondo luogo, una nutrita parte della dottrina sembra ugualmente ammettere che, in talune circostanze, gli individui siano da considerarsi a tutti gli effetti titolari (o, almeno, destinatari) di diritti, prerogative e, in linea di massima, situazioni giuridiche attive tutelate dall'ordinamento giuridico internazionale⁷. Questa impostazione parrebbe aver rinvenuto una

⁷ In tal senso, si veda *ex multis* C. WALTER, 'Subjects of International Law', in R. WOLFRUM (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], May 2008, par. 16, in cui l'autore afferma quanto segue: «It is undisputed that international treaties may create individual rights and obligations. The most obvious examples are the numerous human rights treaties which have been concluded since 1945 [...] The relevant issue of interpretation is now whether or not a treaty creates individual rights»; ancora, cfr. F. SALERNO, *Diritto Internazionale. Principi e Norme* (Padova: Cedam, Wolters Kluwer; 5ª Edizione), 2019, pp. 114 ss., ove l'autore osserva quanto segue: «[...] l'individuo – e più in generale, il privato – può quindi acquistare in modo diretto la titolarità di diritti [...] in quanto gli stessi Stati prefigurino apposite soluzioni normative al riguardo. Il fenomeno è ben percepibile in numerosi trattati a tutela dei diritti umani».

prima conferma nella proliferazione di trattati multilaterali in materia di diritti umani⁸, conclusi a livello tanto universale quanto regionale⁹. Oltre a contemplare un vasto catalogo di previsioni che riconoscono diritti umani e libertà fondamentali agli individui, essi contemplano altresì norme dal carattere più marcatamente procedurale, che attribuiscono a persone fisiche, gruppi di individui e organizzazioni non governative il necessario *locus standi* per esercitare la facoltà di far valere le proprie doglianze dinanzi ad organismi di controllo, siano essi di natura giurisdizionale *tout court* o anche quasi-giurisdizionale, nell'ottica di salvaguardare i propri diritti fondamentali in caso di condotte illecite poste in essere da uno Stato parte.

Ne consegue che, ove questi trattati contemplino meccanismi procedurali direttamente azionabili da individui che lamentano una violazione di diritti umani a proprio danno, lo Stato di appartenenza del ricorrente che instaura il reclamo non svolge, almeno generalmente, alcuna funzione d'impulso giurisdizionale, essendo relegato alla posizione di soggetto

⁸ Secondo James Crawford, la categoria delle convenzioni concluse tra più di due parti – da intendersi quale contrapposta a quella degli accordi ‘bilaterali’, stipulati tra (non più di) due parti – sarebbe suscettibile di un’ulteriore classificazione interna, dovendosi distinguere i trattati c.d. plurilaterali da quelli c.d. multilaterali e, da ultimo, da quelli c.d. universali. Per ciò che concerne la prima categoria, non espressamente menzionata nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, trattasi di convenzioni multilaterali cui possono aderire soltanto un numero ‘limitato’ di Stati, spesso coincidente con gli Stati membri di una determinata organizzazione internazionale su base regionale, quale ad es. il Consiglio d’Europa. Tuttavia, come pure evidenziato dall’autore, trattasi di una (sottile) differenziazione fondata su una valutazione qualitativa più che quantitativa, dal momento che nella prassi non è inusuale individuare trattati plurilaterali che contano un più elevato numero di Stati parte di un trattato multilaterale: a tal proposito, si pensi, ancora una volta, alla Convenzione europea dei diritti umani (che conta, dopo l’espulsione della Russia dal Consiglio d’Europa e la successiva cessazione della sua qualità di Alta Parte Contraente della CEDU, ben 46 Stati membri) e alla Convenzione di Vienna sulla successione tra Stati rispetto ai trattati, che conta 23 Stati parte. Da ultimo, la categoria dei c.d. trattati universali farebbe invece riferimento ad una convenzione «which is binding, as a treaty, on every separate territorial community or entity in the world, or at least on every State». Alla data attuale, tuttavia, non è dato riscontrare trattati ‘universali’ nel senso appena descritto: gli strumenti pattizi che più si avvicinano a tale definizione sono, tra gli altri, la Carta delle Nazioni Unite e, per ciò che concerne l’ambito della salvaguardia dei diritti fondamentali, la Convenzione internazionale per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Sul punto, cfr. estensivamente sul punto J. CRAWFORD, *Multilateral Rights and Obligations in International Law*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Vol. 319, 2006, in particolare pp. 339-340. Ad ogni buon conto, nella presente trattazione verrà impiegato solo ed esclusivamente l’aggettivo ‘multilaterale’ per far riferimento a convenzioni diverse da quelle bilaterali; una distinzione verrà poi effettuata tra trattati ‘regionali’, per tali intendendosi quegli accordi stipulati in seno ad organizzazioni internazionali istituite e sviluppatesi, appunto, su base regionale allo scopo di salvaguardare i diritti umani e le libertà fondamentali (Consiglio d’Europa, Organizzazione degli Stati Americani, Unione Africana), e trattati ‘universali’, per tali intendendosi quelli conclusi sotto l’egida delle Nazioni Unite, sempre al fine di tutelare i diritti umani degli individui.

⁹ Le principali convenzioni ‘universali’ in materia di diritti umani concluse sotto l’egida dell’ONU sono le seguenti: i due Patti internazionali, risalenti al 1966 e riguardanti, rispettivamente, i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali; per quanto riguarda i trattati internazionali in materia di diritti umani aventi natura sì universale, ma connotati da una certa ‘settorialità’ per ciò che concerne l’ambito di applicazione *ratione materiae* si vedano, a titolo d’esempio, la Convenzione internazionale per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1966 (CERD) e la Convenzione contro la tortura ed altre pene inumane e degradanti del 1984 (CAT); quanto, infine, ai sistemi di tutela ‘regionale’, occorre senz’altro menzionare la Convenzione europea dei diritti umani, il cui modello ha poi ispirato la successiva Convenzione americana dei diritti umani, nonché la più recente Carta africana dei diritti umani e dei popoli.

convenuto o, al massimo, potendo intervenire in qualità di terzo¹⁰: possibilità, quest'ultima, per la verità poco azionata nella prassi e limitata ad un intervento in protezione diplomatica¹¹. Del resto, la quasi totalità del contenzioso internazionale sui diritti umani attualmente pendente dinanzi alle corti regionali è composta da ricorsi individuali¹².

L'assenza (o, comunque, l'esiguità) di una prassi organica e sistematica nell'ambito del contenzioso interstatale sui diritti umani non deve, tuttavia, ingannare circa l'effettiva previsione, all'interno della quasi totalità dei trattati internazionali di settore¹³, di procedure di ricorso direttamente azionabili dagli Stati in relazione a violazioni imputabili ad un'altra Parte

¹⁰ Un'analisi estensiva ed organica dell'istituto dell'intervento di terzi ai sensi della Convenzione europea dei diritti umani è stata effettuata di recente da N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights: Amicus Curiae, Member-State and Third-Party Interventions* (Cambridge: Intersentia), 2017.

¹¹ *Ibid.*, pp. 131-156; sul punto, sia consentito rimandare alle analisi che saranno svolte *infra*, Cap. III.

¹² Al fine di comprendere l'attuale incidenza (per la verità, ancora piuttosto limitata) del contenzioso interstatale sul complessivo panorama dei meccanismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali di tutela esistenti in materia di diritti umani, può essere utile analizzare qualche dato statistico sull'assoluto 'primato' dei ricorsi individuali; ad esempio, prendendo in considerazione le statistiche relative all'attività della Corte europea dei diritti umani (la cui ultima versione, concernente l'anno 2022, è disponibile per la consultazione al seguente link: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/stats_analysis_2022_eng) dei 74.650 procedimenti di ricorso pendenti dinanzi alla Corte di Strasburgo, soltanto 16 riguardano giudizi interstatali. Dati ancor meno 'confortanti' giungono dagli altri sistemi regionali di tutela. Invero, la Commissione africana dei diritti umani e dei popoli è stata adita mediante comunicazione interstatale soltanto tre volte: il primo procedimento, *Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda and Uganda*, venne avviato nel 2003 e terminò con l'accertamento della violazione di svariate previsioni della Carta africana ad opera degli Stati convenuti; il secondo procedimento, *Sudan v. South Sudan*, si concluse in realtà con un 'nulla di fatto', dal momento che la Commissione declinò, nel mese di febbraio 2013, la propria quasi-giurisdizione a causa della mancata ratifica della Carta ad opera del Sud Sudan, intervenuta soltanto nel mese di ottobre dello stesso anno; il terzo procedimento, *Djibouti v. Eritrea*, dopo essere stato dichiarato ammissibile nel febbraio 2019, risulta da ultimo esser stato ritirato dallo stesso Stato ricorrente. Quanto alla Commissione interamericana dei diritti umani, essa si è 'interfacciata' con procedure di comunicazione interstatale soltanto in due occasioni. Il primo procedimento, instaurato nel 2006 dal Nicaragua nei confronti del Costa Rica, in cui lo Stato ricorrente fondava le proprie doglianze sull'asserita esistenza di pratiche generalizzate e sistematiche di violazione poste in essere dallo Stato convenuto nei confronti degli immigrati nicaraguensi, fu dichiarato inammissibile dalla Commissione, a causa dell'incapacità del Nicaragua di dimostrare compiutamente l'esistenza delle allegate «generalized practices» decretando, per l'effetto, il mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne. La seconda (e ultima) comunicazione interstatale, promossa nel 2009 dall'Ecuador contro la Colombia e concernente l'uccisione di un cittadino ecuadoriano nel contesto di un'operazione militare condotta dall'esercito colombiano nel territorio dello Stato ricorrente, si concluse con un accordo amichevole intervenuto tra le due parti, con la conseguente archiviazione del procedimento. Da ultimo, quanto all'attività quasi-giurisdizionale dei sistemi di garanzia istituiti dalle Nazioni Unite a presidio dei diritti umani (i c.d. Comitati ONU), si evidenzia come lo strumento di ricorso interstatale sia rimasto pressoché inutilizzato. Tuttavia, a partire dal 2018, sono state instaurate tre distinte comunicazioni interstatali dinanzi al Comitato ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Alla data attuale, in seguito all'accordo intervenuto tra Qatar, da un lato, ed Emirati Arabi Uniti e Regno dell'Arabia Saudita, dall'altro lato, la trattazione di due delle tre procedure pendenti è stata discontinuata, con la sola comunicazione interstatale *Palestine v. Israel* al momento sottoposta al vaglio della Commissione di conciliazione *ad hoc*. Ad ogni buon conto, per una ricognizione più puntuale su tutte le procedure di ricorso interstatale portate all'attenzione dei diversi organi di controllo in materia di umani e attualmente pendenti dinanzi ad essi, si rimanda a quanto si dirà meglio *infra*.

¹³ Le uniche eccezioni in questo senso sono rappresentate dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, che non istituisce alcun organo di controllo 'interno' al trattato, limitandosi ad attribuire agli Stati la facoltà di devolvere le controversie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione delle norme pattizie alla cognizione della Corte internazionale di giustizia, ai sensi della clausola compromissoria contemplata

contraente. In effetti, tra i diversi strumenti di salvaguardia dei diritti umani, quello del ricorso interstatale risulta essere stato attivato con maggiore frequenza solo di recente, quasi come se fosse una sorta di ‘gigante dormiente’¹⁴ cui riconoscere una significativa efficacia deterrente, essendo finalizzato a contrastare e reprimere eventuali violazioni, ma in concreto mai attivato da nessuno Stato, se non assai di rado e con scarsi risultati.

Volendo approfondire le motivazioni della descritta diffidenza degli Stati ad instaurare simili controversie, in dottrina sono state avanzate diverse ipotesi. Alcuni autori, ad esempio, hanno giustificato il generale disinteresse degli Stati, quando non anche una vera e propria diffidenza, nei riguardi del contenzioso interstatale sui diritti umani sull’assunto per cui gli organi di tutela a tal fine predisposti dall’ordinamento internazionale – e, in particolar modo, i meccanismi quasi-giurisdizionali di controllo, che svolgono la loro attività di monitoraggio mediante l’analisi di *report* trasmessi periodicamente dagli Stati e la pronuncia di raccomandazioni («*views*») prive di efficacia vincolante – siano scarsamente effettivi¹⁵, specie se paragonati ai tradizionali strumenti diplomatici¹⁶, nonché piuttosto dispendiosi in termini di costi processuali e ricerca dei necessari elementi di prova. Infatti, quand’anche uno o più Stati intendessero esprimere le loro doglianze circa la politica adottata da un altro Stato in materia di diritti umani, nella prassi internazionale non si riscontrava un particolare interesse a rendere manifesto questo dissenso ricorrendo alle procedure interstatali pur disciplinate dai trattati. Pertanto, le relative previsioni sono rimaste a lungo tempo inapplicate, e l’unico effetto deterrente ad esse connesso veniva ravvisato nel solo fatto di essere inserite in trattati internazionali dotati di autore-

all’articolo IX (la quale, com’è noto, può essere regolarmente fatta oggetto di riserve); similmente, anche la Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), pur avendo istituito un organo di controllo interno al trattato, non contempla alcuna procedura di ricorso interstatale dinanzi al proprio Comitato, limitandosi ad includere, ai sensi dell’art. 29, una clausola compromissoria che devolve alla Corte internazionale di giustizia la competenza a ricevere ed esaminare controversie tra due o più Stati parte riguardanti l’interpretazione o l’applicazione delle norme pattizie, qualora ogni previo tentativo di negoziazione o arbitrato non fosse andato a buon fine.

¹⁴ Per un primo, simile, impiego di tale espressione con riferimento al recente incremento di ricorsi interstatali sui diritti umani, sia consentito di rimandare a V. BOTTICELLI, ‘Il contenzioso interstatale dinanzi alla Corte europea dei diritti umani quale strumento orientato alla tutela dell’interesse collettivo in tempo di pace e di guerra: evoluzione, prassi recente e (non semplici) prospettive di armonizzazione con il diritto umanitario’, in *Percorsi Penali*, Vol. 2, 2021, pp. 163-183, in particolare p. 164.

¹⁵ «[J]udicial or quasi-judicial procedures are not appropriate mechanisms for the settlement [of disputes between states in the field of human rights]», cfr. P.H. KOIJMANS, ‘Inter-State Dispute Settlement in the Field of Human Rights’, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 3, Issue 3, 1990, pp. 87-98, p. 94.

¹⁶ «In practice, it has turned out that states have no great interest in resorting to formal international procedures when they are in disagreement with the human rights policies of another state. They generally prefer to make use of informal diplomatic methods, believing that such methods are more effective than formal procedures which invariably involve a third party», così C. TOMUSCHAT, *Human Rights between Idealism and Realism* (Oxford: Oxford University Press; 2nd Edition), 2008, p. 194.

volezza: per l'effetto, alla formulazione letterale delle previsioni normative si poteva accompagnare solo un debole avvertimento, che privava la procedura di ricorso interstatale di qualsiasi rilevanza pratica¹⁷.

Altri studiosi, invece, hanno giustificato questa riluttanza degli Stati in considerazione dell'elevato grado di politicizzazione che connota le controversie tra Stati, soprattutto in materia di diritti umani¹⁸. Tale caratteristica le ha rese effettivamente poco accattivanti, in quanto potenzialmente idonee ad incidere non soltanto sugli specifici interessi privati degli Stati coinvolti nella lite, ma anche e soprattutto sulla stabilità delle relazioni internazionali, con significative ricadute sul mantenimento della pace¹⁹.

Poste queste premesse, si rileva come, nel corso dell'ultimo decennio e in parziale controtendenza rispetto alla 'stasi' sopra descritta, il contenzioso interstatale sui diritti umani sia aumentato in maniera significativa, al punto tale da far auspicare – in maniera forse incautamente ottimista – all'avvento di una vera e propria 'epoca d'oro' dei ricorsi²⁰. Al di là del semplice (ma comunque rilevante) dato *quantitativo*, vale la pena effettuare alcuni rilievi preliminari, al fine di verificare se e in quale misura da tale prassi possono emergere alcune tendenze evolutive in grado di rivelare un corrispondente incremento *qualitativo* del fenomeno.

Anzitutto, un primo dato interessante che è possibile desumere dalla prassi più recente risiede nel fatto che, da un lato, le corti a competenza generale – le quali non sono solite occu-

¹⁷ *Ibid.*, p. 194: «There are good reasons to believe that this state of affairs will not change in the near future, in any event not significantly. However, this is no reason to underrate the actual impact of interstate complaint procedures. They constitute a remedy of last resort for situations in which all other attempts by the international community to bring to a halt practices gravely violating human rights guarantees have proven to be of no avail. Their very existence may thus produce a significant deterrent effect».

¹⁸ «Their dispute with the other State was used as a political weapon. Settlement of the dispute was not the main purpose of bringing up such issues. Accusations and counteraccusation about human rights violations were part of a wider political debate, dominated by other priorities», cfr. P.H. KOOJIMANS, 'Inter-State Dispute Settlement in the Field of Human Rights', in *Leiden Journal of International Law*, cit., pp. 87-98. Sull'impiego 'strategico' del contenzioso in materia di diritti umani, nonché sull'elevato grado di politicizzazione del medesimo, si consideri invece H. DUFFY, *Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximising Impact* (Oxford, Hart Publishing), 2018.

¹⁹ Sul punto, si veda S. LECKIE, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospect of Wishful Thinking?', in *Human Rights Quarterly*, Vol. 10, Issue 2, 1988, pp. 249-303, nello specifico pp. 250-255; ancora, Y. SHANY, *Questions of Jurisdiction and Admissibility before International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2016, pp. 19-20, in cui l'autore mette in luce la circostanza secondo cui la decisione di uno Stato di attribuire competenza giurisdizionale ad un tribunale internazionale non è del tutto scevra da costi in termini di 'strategia politica'. Invero, come solitamente accade nell'ambito di controversie interstatali in cui la tutela dei diritti umani rappresenta soltanto un aspetto di una disputa più ampia, molteplici sono i tribunali e gli organi quasi-giurisdizionali che possono essere contestualmente aditi; di conseguenza, la scelta circa il c.d. 'forum conveniens', soprattutto se si tratta di una corte che è solita emettere decisioni vincolanti per le parti, potrebbe produrre un'eccessiva frammentazione della controversia.

²⁰ Cfr. M. BUSCEMI, C. PITEA, 'L'esplosione' dei ricorsi interstatali sui diritti umani tra aspettative e realtà', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 355-359; I. RISINI, J. BATURA, L. KLEINERT, 'A 'golden age' of inter-state complaints?: An interview with Isabella Risini, in *Völkerrechtsblog*, 16.09.2020, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

parsi di questioni inerenti ai diritti umani, se non in maniera meramente incidentale nell'ambito di contenziosi interstatali di più ampio respiro – hanno iniziato ad attribuire una crescente attenzione alla sfera individuale, pur sempre analizzata in una tipologia di controversia che vede gli Stati in qualità di attori principali. Se tale tendenza è stata accolta positivamente dalla dottrina maggioritaria, non mancano alcuni autori che, invece, ne hanno evidenziato il potenziale impatto negativo sulla funzione propulsiva svolta dai meccanismi di monitoraggio 'specializzati' nell'ulteriore sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani, che ne risulterebbe irrimediabilmente circoscritta²¹. D'altro lato, specularmente, i tribunali regionali e gli altri organi quasi-giurisdizionali di tutela dei diritti umani – meccanismi di controllo che, come già detto, sono solitamente aditi mediante ricorso individuale – si sono inaspettatamente ritrovati a dover amministrare un crescente numero di ricorsi interstatali, risultando mal equipaggiati in termini di strumenti procedurali adeguati a tale peculiare tipologia di reclami²².

Tramite una generale disamina della più recente giurisprudenza, è possibile isolare una serie di problematiche (in parte già individuate dalla dottrina, ma rimaste ancora irrisolte), che riguardano distinti aspetti dei procedimenti interstatali. Alcune di esse risultano essere comuni alla generalità dei meccanismi di monitoraggio, siano essi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali, competenti ad esaminare ricorsi instaurati da Stati: a titolo d'esempio, si considerino, *inter alia*, le difficoltà relative all'accertamento della responsabilità degli Stati per violazione di diritti

²¹ Così si esprime B. SIMMA, 'Human Rights Before the International Court of Justice: Community Interest Coming to Life?', in C.J. TAMS, J. SLOAN (eds.), *The Development of International Law by the International Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 322-323, ove l'autore, nel tentativo di meglio identificare il ruolo da attribuire alla CIG per ciò che concerne l'esercizio della giurisdizione in materia di diritti umani, afferma quanto segue: « [...] In the field of human rights, answering the question of what role the ICJ would be particularly well suited to warrants great caution; human rights are, and will continue to be, an environment in which the Court ought to tread with utmost care. This admonition is appropriate for at least two reasons. The first is to be seen in the great advances of international human rights law brought about by the regional human rights courts, and to a certain degree also by the non-judicial institutions of the UN human rights —particularly treaty—system. These bodies have developed doctrines and rules custom-made for human rights, for instance with regard to the interpretation of human rights treaties and other questions of treaty law, which might go too far for more conservative circles of the legal mainstream. One might think that this *acquis* should not be levelled by the participation in the discourse of a generalist court like the ICJ. In that respect, engagement with the ICJ is a bit of a double-edged sword: it brings recognition and respectability to human rights within the mainstream of public international law; but it may do so at the cost of negatively curtailing the substance of international human rights law».

²² Si precisa sin d'ora che, nel corso della presente trattazione, i termini 'ricorsi', 'reclami', 'comunicazioni' e 'petizioni' verranno impiegati in maniera sinonimica al fine di descrivere i procedimenti contenziosi tra Stati promossi sulla base di trattati sui diritti umani. Tuttavia, giova rammentare come queste espressioni, pur facendo univocamente riferimento ad unico concetto – vale a dire, alla dinamica processuale che vede contrapposti due o più Stati che, per un verso, agiscono formulando doglianze relative a presunte inosservanze di diritti fondamentali e, per altro verso, si difendono in relazione alle accuse formulate – vengono utilizzate dai diversi strumenti pattizi con sfumature di significato *parzialmente* differenti: se, ad esempio, la Convenzione europea dei diritti umani menziona le c.d. «*applications*», la Convenzione interamericana fa invece riferimento alle «*petitions*», mentre la Carta africana, così come il relativo Protocollo aggiuntivo (istitutivo della Corte africana), utilizza l'espressione «*communications*», non diversamente dalla totalità delle convenzioni ONU sui diritti umani.

umani e all'individuazione dei beneficiari ultimi dell'obbligo di riparazione²³; le problematiche poste dall'identificazione delle vittime in ipotesi di *gross violations* compiute da uno Stato nei confronti di un considerevole (e potenzialmente indefinito) numero di individui²⁴; le questioni attinenti all'acquisizione e valutazione dei necessari elementi probatori²⁵; la natura giuridica del rapporto intercorrente tra lo Stato che invoca l'accertamento della responsabilità di un altro Stato per aver posto in essere condotte in violazione di diritti umani e le vittime 'effettive' dell'illecito (individui o gruppi di individui)²⁶; la scelta della tipologia di riparazione più adatta, soltanto per menzionare alcuni profili critici.

²³ A tal proposito, si veda *ex multis* M.T. KAMMINGA, *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights*, (Philadelphia, University of Pennsylvania Press), 1994, in particolare pp. 163 ss.; con riferimento specifico al regime delle riparazioni per violazione di diritti umani, invece, si vedano estensivamente D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford, Oxford University Press, 3rd Edition), 2015; G. BARTOLINI, *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale* (Napoli, Jovene Editore), 2009; I. STATTISA, *Serious Violations of Human Rights: On the Emergence of a New Special Regime* (Oxford, Oxford University Press), 2022; da ultimo, cfr. Y. IOFFE, 'Reparations for Human Rights Violations', in C. BINDER, M. NOWAK, J.A. HOFBAUER, P. JANIG (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 136-143.

²⁴ La letteratura si è a lungo interrogata, non senza lasciar trapelare una tendenza al pessimismo, sull'attitudine ed idoneità dei tribunali settoriali a ricevere ed esaminare ricorsi, siano essi individuali od interstatali, aventi ad oggetto situazioni di violazioni gravi e 'strutturali' di diritti umani; per una generale ricognizione della problematica, con particolare riferimento all'interazione dei diversi sistemi regionali in materia di diritti umani con la disciplina della responsabilità internazionale degli Stati, si consideri estensivamente A. SACCUCCI, *La responsabilità internazionale dello Stato per violazione di norme strutturali dei diritti umani* (Napoli: Editoriale Scientifica), 2018; R.K.M. SMITH, 'Gross and Systematic Human Rights Violations', in C. BINDER, M. NOWAK, J. HOFBAUER, P. HANIG (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 369-374. Per ciò che concerne, invece, specifici regimi, cfr. C. MEDINA QUIROGA, *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System* (The Hague: Martinus Nijhoff), 1988; ancora, si consideri M.T. KAMMINGA, 'Is the European Convention on Human Rights Sufficiently Equipped to Cope with Gross and Systematic Violations?', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 12, Issue 2, June 1994, pp. 153-164; R. MURRAY, 'Serious or Massive Violations under the African Charter on Human and Peoples' Rights: a Comparison with the Inter-American and European Mechanisms', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 17, Issue 1999, pp. 109-133; per una panoramica generale, volta ad includere nell'indagine anche la prassi degli organi quasi-giurisdizionali di tutela istituiti dalle Nazioni Unite, si veda C. DROEGE, *The Right to a Remedy and to Reparation for Gross Human Rights Violations: Practitioners' Guide No. 2*, Revised Edition (International Commission Of Jurists), Geneva, October 2018.

²⁵ Circa la tematica dell'accertamento dei fatti nell'ambito del contenzioso interstatale, si consideri in generale S. JACOB, 'Fact-finding in Inter-State Adjudication', in *The Modern Law Review*, Vol. 59, No. 2, March 1996, pp. 207-224. Per uno studio estensivo ed organico sul tema dell'accertamento dei fatti nella prassi della Corte internazionale di giustizia, si rimanda a J. DEVANEY, *Fact-Finding before the International Court of Justice* (Cambridge, Cambridge University Press), 2016. La questione dell'accertamento dei fatti è stata a più riprese esplorata anche con riferimento alla prassi del sistema CEDU; sul punto, si considerino i recenti contributi di P. LEACH, 'Enhancing fact-finding in Inter-State cases: A Critical Challenge for the European Court of Human Rights', in *Völkerrechtsblog*, 29.04.2021 e di A. MIRON, 'Fact-Finding or Just Evidence Assessment? Practice of the ICJ and ITLOS in Inter-State Cases', in *Völkerrechtsblog*, 29.04.2021, entrambi disponibili su www.voelkerrechtsblog.org; ancora, per ciò che concerne il grado di efficienza dell'attività investigativa dei comitati di controllo per i diritti umani istituiti in seno alle Nazioni Unite, cfr. F. VILJOEN, 'Fact-Finding by UN Human Rights Complaints Bodies – Analysis and Suggested Reforms', in A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 8, 2004, pp. 49-100.

²⁶ Sul punto, v. G. GAJA, 'Is a State Specially Affected when Its Nationals' Human Rights Are Infringed?', in L.C. VOHRAH, F. POCAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURMY, M.F. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON (eds.), *Man's*

Altre problematiche, invece, interessano esclusivamente i tribunali regionali sui diritti umani, competenti a conoscere di ricorsi tanto individuali quanto interstatali, come ad esempio la Corte europea dei diritti umani (d'ora in avanti, anche Corte EDU), organo al quale è stata espressamente conferita, ad opera delle Alte Parti contraenti, una giurisdizione obbligatoria a conoscere di ambedue le tipologie di ricorso. Attualmente, la Corte EDU costituisce l'organismo giurisdizionale di tutela più 'attivo' su entrambi i fronti, avendo sviluppato un robusto apparato giurisprudenziale di procedure interstatali che risulta particolarmente cospicuo ed eterogeneo se paragonato a quello dei sistemi regionali di tutela, nonché dei meccanismi quasi-giurisdizionali di monitoraggio istituiti dai trattati ONU sui diritti. Questa inedita (e rinnovata) centralità del procedimento interstatale dinanzi alla Corte EDU ha permesso ad alcuni studiosi di identificare una varietà di questioni problematiche, senz'altro nuove rispetto al passato, che rimangono tuttavia ancora oggi parzialmente insolute.

A tal proposito, vengono in rilievo, *inter alia*, l'identificazione dei requisiti procedurali e delle condizioni di ricevibilità che disciplinano la proposizione delle due tipologie di procedura, spesso tra loro non coincidenti; le modalità di gestione di procedimenti individuali ed interstatali contestualmente pendenti e aventi ad oggetto questioni di fatto e di diritto in tutto o in parte sovrapponibili (c.d. *overlapping* o *related applications*), il cui difficile coordinamento persegue il principale obiettivo di scongiurare il rischio di ottenere provvedimenti contrastanti «*on the same matter*»²⁷. Occorre, inoltre, effettuare un rapido cenno ad alcune specifiche problematiche, concernenti alcuni limiti 'strutturali' che sottendono all'accertamento delle circostanze fattuali nelle procedure interstatali, rispetto alle quali le corti e gli altri organi quasi-giu-

Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese (Leiden: Brill Nijhoff), 2003, pp. 373-382; circa l'importanza di porre l'accento sulla dimensione eminentemente 'individuale' dell'illecito internazionale in materia di diritti umani, cfr. M.I. PAPA, 'Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi *erga omnes*', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 3, 2008, pp. 669-737, in particolare p. 701, ove si afferma che «[l]a soluzione descritta (si fa riferimento al significato che emerge dalla lettura congiunta degli artt. 42 e 48 del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, per cui lo Stato 'directly affected' ha facoltà di invocare tutte le conseguenze dell'illecito, mentre gli altri Stati – titolari di un interesse soltanto *indiretto* al rispetto di obblighi *erga omnes* – sono legittimati a chiedere la cessazione dell'illecito, nonché adeguate garanzie di non reiterazione, assieme all'esecuzione degli obblighi di riparazione nell'interesse dello Stato leso ovvero dei soggetti beneficiari dell'obbligo violato) dunque, in violazione di norme poste a tutela dei diritti umani, di valorizzare l'interesse delle vittime reali (individui e/o gruppi di individui) dell'illecito, e in questo senso va senz'altro valutata positivamente».

²⁷ A questo riguardo, cfr. I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement* (Leiden: Brill Nijhoff), 2018, spec. pp. 46-60; ancora, H. TIGROUDJA, 'Could the Collective Guarantee Mechanism be Detrimental to Individuals' International Litigation Capacity? Thoughts on Parallel Inter-State and Individual Applications Before the ECtHR', in *Völkerrechtsblog*, 30.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org; ancora, E. CARPANELLI, 'Il rapporto tra ricorsi interstatali e individuali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 389-411; da ultimo, A. CANNONE, 'Ricorsi individuali e casi interstatali nella pratica passata e recente della Corte europea dei diritti dell'uomo', in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 3, 2022, pp. 581-607.

risdizionali di tutela di volta in volta aditi esercitano, nella quasi totalità dei casi, le proprie funzioni decidenti in veste di organi di prima istanza: circostanza, quest'ultima, che non si ravvisa nell'ambito dei procedimenti di ricorso individuale, trattandosi in larga parte di ricorsi promossi una volta che le vie di ricorso previste dall'ordinamento interno siano stati previamente esperite, con la conseguenza che, in questo caso, l'attività giurisdizionale svolta dalla corte sovranazionale non si discosta poi molto, nella natura giuridica, da un controllo di legittimità²⁸. Ancora, ci si è interrogati circa le potenzialità della composizione amichevole di una controversia interstatale, nonché sull'incidenza della medesima sulla 'sorte' dei ricorsi individuali ad essa connessi²⁹. Infine, ulteriore attenzione dev'essere rivolta alla possibilità per tali organi di pronunciarsi sulle istanze di riparazione nelle procedure interstatali. In particolare, si profila la necessità di meglio definire natura giuridica, contenuto e modalità operative delle domande di riparazione formulate sì dagli Stati in lite, ma idealmente destinate a reintegrare il pregiudizio sofferto dagli individui in seguito alla violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali sanciti dal trattato di riferimento.

²⁸ Sul rapporto, improntato al principio di c.d. sussidiarietà, intercorrente tra giurisdizioni nazionali e corti sovranazionali in materia di diritti umani, in particolar modo per ciò che concerne il sistema CEDU, si vedano *ex multis* R. SPANO, 'The Future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process-Based Review and Law', in *Human Rights Law Review*, Vol. 18, Issue 3, 2018, pp. 473-494; L.R. GLAS, 'The Age of Subsidiarity? The ECtHR's approach to the admissibility requirement that applicants raise their Convention complaint before domestic courts', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 41, Issue 2, pp. 75-96. Peraltro, in considerazione della 'preoccupante' proliferazione di ordinamenti nazionali privi di rimedi giurisdizionali effettivi, il principio di c.d. sussidiarietà non trova applicazione uniforme, anzi essendo spesso disapplicato; di conseguenza, la funzione di *fact-finding* svolta dalla Corte EDU rimane centrale. Per una panoramica sul punto, cfr. *ex pluribus* P. LEACH, 'Fact-Finding: European Court of Human Rights (ECtHR)', in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], June 2018, disponibile online.

²⁹ Se significativa è stata l'attenzione rivolta, da parte della dottrina tradizionale, alla dimensione contenziosa delle dispute in materia di diritti umani, minore è stata la considerazione tributata allo strumento della composizione amichevole delle controversie. Soltanto di recente, l'importanza strategica di tale meccanismo alternativo (o, se si vuole, 'deflattivo'), insieme alle problematiche procedurali ed applicative che vi si accompagnano, è stata indagata in maniera settoriale, distinguendo a seconda del sistema convenzionale di volta in volta preso in considerazione; con riguardo al sistema CEDU, cfr. in generale H. KELLER, M. FOROWICZ, L. ENGI (eds.), *Friendly Settlements before the European Court of Human Rights: Theory and Practice* (Oxford: Oxford University Press), 2010; ancora, con *focus* sulle potenzialità applicative di tale strumento nell'ambito della procedura di ricorso interstatale, cfr. H. KELLER, R. PISKÓTY, 'Friendly Settlements as the Sleeping Beauty in Inter-State Cases: Opportunities and Risks for the European Court of Human Rights', in *Völkerrechtsblog*, 28.04.2021, doi: [10.17176/20210428-181222-0](https://doi.org/10.17176/20210428-181222-0), disponibile su www.voelkerrechtsblog.org; N. WENZEL, 'Rethinking Friendly Settlements under the European Convention on Human Rights: Why We Should Design a New Friendly Settlement Procedure for Inter-State Cases', in *Völkerrechtsblog*, 28.04.2021, doi: [10.17176/20210428-180705-0](https://doi.org/10.17176/20210428-180705-0), entrambi disponibili su www.voelkerrechtsblog.org; per ciò che concerne la prassi del sistema interamericano, si vedano *ex multis* M.W. REISMAN, S. BENESCH, 'The Use of Friendly Settlements in the Inter-American Human Rights System', in L.C. VOHRAH F. POCAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURMY, M.F. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON (eds.), *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, cit., pp. 741-769, nonché J. CONTESE, 'Settling Human Rights Violations', in *Harvard International Law Journal*, Vol. 60, Issue 2, 2019, pp. 317-375; quanto, infine, al sistema africano di tutela dei diritti umani, si veda V.O. AYENI, T.O. IBRAHEEM, 'Amicable Settlement of Disputes and Proactive Remediation of Violation under the African Human Rights System', in *Beijing Law Review*, Vol. 10, Issue 3, 2019, pp. 406-422.

Il dato che emerge da tale premessa sembra dunque essere incontestabile: se è vero che, oggi, il contenzioso interstatale sui diritti umani ha acquisito una rinnovata attrattività tra gli Stati, è altrettanto indubitabile che, rispetto al passato, tale tipologia di contenzioso presenta problematiche inedite, spesso non di agevole soluzione.

1.2. Il contenzioso interstatale sui diritti umani ‘oggi’: uno sguardo d’insieme

1.2.1. Il quadro normativo di riferimento

La facoltà di instaurare una procedura di ricorso interstatale è prevista da una varietà di norme contenute in molti trattati³⁰. Con riferimento all’ambito delle convenzioni aventi natura universale concluse sotto l’egida dell’ONU vale la pena di menzionare, anzitutto: l’art. 21 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT), l’art. 74 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW), l’art. 32 della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED), l’art. 10 del Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), l’art. 12 del Protocollo opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (CRC).

Queste disposizioni contemplano una disciplina di presentazione delle comunicazioni interstatali uniforme e piuttosto essenziale, quando non anche ‘scarna’. Invero, viene previsto il coinvolgimento del comitato di controllo istituito da ciascun trattato, chiamato ad esaminare la comunicazione che uno Stato parte intende avviare nei confronti di un altro Stato il quale, a parere del ricorrente, non starebbe implementando adeguatamente una o più previsioni pattizie. Tendenzialmente, nell’ambito delle citate convenzioni, un procedimento interstatale può essere celebrato solo ed esclusivamente tra gli Stati che, al momento della ratifica del trattato, abbiano contestualmente espresso una dichiarazione di accettazione della competenza del comitato.

Nell’ipotesi in cui la controversia tra gli Stati verta sull’interpretazione o l’applicazione di una o più norme convenzionali, vengono in rilievo ulteriori previsioni che, ‘parallelamente’ alla facoltà di instaurare un ricorso interstatale dinanzi all’organo di controllo interno al trattato, attribuiscono agli Stati la facoltà di adire la Corte internazionale di giustizia (CIG). Ad ogni buon conto, tali norme impongono agli Stati di risolvere preliminarmente la controversia ricorrendo al previo esperimento di un tentativo di negoziazione o, nell’ipotesi in cui quest’ultimo dovesse fallire, instaurando una procedura arbitrale. Nell’ipotesi in cui, trascorsi sei mesi

³⁰ Per una panoramica sugli strumenti di ricorso interstatale previsti dalle principali convenzioni internazionali in materia di diritti umani, si veda I. RISINI, G. ULFSTEIN, ‘Human Rights, State Complaints’, in R. WOLFRUM, A. PETERS (eds.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], June 2022, disponibile online.

dalla richiesta dell'arbitrato, gli Stati parti non riescano ad accordarsi in merito all'organizzazione della relativa procedura, uno di essi può decidere di portare la questione all'attenzione della CIG. Anche in questo caso, la possibilità di attivare tali clausole compromissorie è condizionata all'accettazione, da parte di ciascuno Stato, della competenza contenziosa della Corte internazionale di giustizia; per l'effetto, uno Stato può ovviare al rischio di essere convenuto in un procedimento dinanzi alla CIG apponendo una riserva alla relativa clausola compromissoria al momento della ratifica o dell'adesione al trattato.

Discorso parzialmente diverso deve essere svolto con riguardo agli artt. 41-43 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), i quali delineano una procedura vagamente più elaborata: invero, secondo quanto statuito da tali previsioni, i procedimenti interstatali in merito all'adempimento, da parte di uno Stato, degli obblighi derivanti dal patto in questione vengono di volta in volta devolute alla cognizione di una Commissione di conciliazione *ad hoc*. Similmente a quanto detto sopra, tuttavia, l'attivazione di questa procedura è condizionata ad un'esplicita dichiarazione di accettazione, resa da ciascuno Stato parte, della quasi-giurisdizione del Comitato per i diritti umani³¹.

Ancora, un'ulteriore indagine a parte dev'essere condotta in relazione alla Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD), la quale prevede due distinti meccanismi che, pur essendo entrambi funzionali ad iniziare una procedura interstatale, differiscono quanto alle relative modalità di attivazione e funzionamento. Il primo di essi, previsto ai sensi degli artt. 11-13 CERD, attribuisce a ciascuno Stato parte il diritto di adire il Comitato istituito dal trattato ogniqualvolta esso abbia motivo di ritenere che un altro Stato parte non stia dando corretta applicazione alle norme convenzionali³². Il secondo strumento di ricorso interstatale, contemplato all'art. 22 CERD, consente invece di deferire direttamente alla Corte internazionale di giustizia qualsiasi controversia tra due o più Stati parti relativamente all'interpretazione o applicazione di una o più norme della Convenzione, nell'ipotesi in cui essa non possa risolversi per il tramite di negoziati o altre procedure

³¹ Per un'analisi di tali previsioni, si veda *ex multis* E. SCHWELB, 'The International Measures of Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights and of the Optional Protocol', in *Texas International Law Review*, Vol. 12, 1977, pp. 141-186, in particolare p. 160; ancora, cfr. A.H. ROBERSON, 'The Implementation System: International Measures', in L. HENKIN (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights* (New York: Columbia University Press), 1981, pp. 332 ss., in particolare p. 351; M. NOWAK, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: Engel; 2nd Edition), 2005, in particolare pp. 580 e ss.; infine, T. BUERGENTHAL, 'The U.N. Human Rights Committee', in J.A. FROWEIN, R. WOLFRUM (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 341-388, spec. pp. 364-367.

³² Quanto al funzionamento di tale procedura, con specifico riferimento alla sua applicazione e interpretazione nella prassi dei tribunali internazionali, cfr. E. CIMIOTTA, 'Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 19, Issue 3, 2020, pp. 388-416, in particolare 399-402.

espressamente disciplinate dalle precedenti disposizioni³³. Le differenze sostanziali e procedurali che è possibile riscontrare tra i due meccanismi sembrano significative. Anzitutto, mentre gli artt. 11-13 CERD si applicano automaticamente nei confronti di tutti gli Stati in seguito alla ‘mera’ ratifica della Convenzione, disciplinando dunque un procedimento obbligatorio finalizzato all’esame delle comunicazioni interstatali, la possibilità di devolvere una controversia alla cognizione della CIG è subordinata all’accettazione della clausola compromissoria di cui all’art. 22 CERD da parte di entrambi gli Stati coinvolti nella controversia. Occorre peraltro rilevare che, come spesso è dato riscontrare nell’ambito delle convenzioni internazionali sui diritti umani³⁴, rimane impregiudicata la facoltà per ciascuno Stato di accompagnare la ratifica con dichiarazioni interpretative e riserve volte a limitare l’applicabilità di determinate disposizioni nei propri confronti. Un’altra differenza tra le descritte tipologie di procedimento interstatale contemplate dal sistema CERD attiene al tipo di decisione, giurisdizionale o quasi-giurisdizionale, pronunciata dall’organismo di monitoraggio adito, nonché alla sua potenziale efficacia vincolante. Infatti, se il Comitato CERD è competente ad adottare osservazioni, raccomandazioni o pareri motivati privi di effetto vincolante – benché assimilabili (quanto meno nella forma) ad autentiche sentenze –, le decisioni della CIG hanno efficacia di giudicato tra le

³³ A tal proposito, si veda ‘Article 22: Role of the International Court of Justice’, in P. THORNBERRY, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2016, pp. 472 ss., in particolare pp. 481-483.

³⁴ In merito alla questione dell’ammissibilità delle riserve nei trattati in materia di diritti umani, ivi comprese le dichiarazioni interpretative, è stata registrata, almeno a partire dal secondo dopoguerra, una sensibile evoluzione della prassi internazionale, la quale ha conosciuto ulteriori sviluppi rispetto alla disciplina generale della materia contenuta negli artt. 19-23 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati –, nell’ottica di rendere l’istituto più duttile e dunque più idoneo allo scopo di facilitare la partecipazione degli Stati agli accordi multilaterali. Invero, a partire dal noto parere reso in data 28 maggio 1951 dalla Corte internazionale di giustizia su richiesta dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite ed avente per oggetto la Convenzione sulla prevenzione e repressione del genocidio. Nel caso di specie, l’Assemblea chiese appunto alla Corte se, non prevedendo la Convenzione sul genocidio la facoltà di apporre riserve, gli Stati potessero ugualmente procedere alla formulazione di riserva al momento della ratifica. Nel rispondere a tale quesito, la Corte enucleò un principio di diritto che, sicuramente giudicato al tempo ‘rivoluzionario’ da alcuni giudici in minoranza, avrebbe rappresentato un vero e proprio punto di non ritorno nel diritto consuetudinario: a detta dei giudici de L’Aia, infatti, una riserva può essere formulata all’atto della ratifica anche se la relativa facoltà non sia espressamente prevista dal trattato, purché essa sia ‘compatibile con l’oggetto e lo scopo del trattato’ e, dunque, a condizione che la stessa non riguardi clausole fondamentali e caratterizzanti la convenzione di riferimento. Sul punto, cfr. International Court of Justice, *Reservations to the Convention on Genocide*, Advisory Opinion, 28 May 1951, I.C.J. Reports 1951, p. 15. Più in generale, per una ricognizione del dibattito circa la liceità delle riserve apposte ai trattati in materia di diritti umani che ha visto opporsi fervidi sostenitori di tale facoltà ad altri autori che, invece, ne hanno avvertito l’ammissibilità, si considerino, tra i primi, W.A. SCHABAS, ‘Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform’, in *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 32, 1995, pp. 39-81; ancora, A. PELLET, D. MÜLLER, ‘Reservations to Human Rights Treaties: Not an Absolute Evil...’, in U. FASTENRATH, R. GEIGER, D.-E. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), 2011, spec. pp. 521-551; K. ZVOBGO, W. SANDHOLTSZ, S. MULESKY, ‘Reserving Rights: Explaining Human Rights Treaties Reservations’, in *International Studies Quarterly*, Vol. 64, Issue 4, 2020, pp. 785-787; tra i secondi, invece, cfr. *ex pluribus* C.J. REDGWELL, ‘Reservations to Treaties and Human Rights Committee General Comment No. 24’, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, Issue 2, 1997, pp. 390-412.

parti, essendo altresì disciplinato uno specifico sistema finalizzato a garantire coattivamente l'attuazione delle sentenze, come previsto all'art. 94, par. 2 della Carta delle Nazioni Unite.

In maniera simile, anche la Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro – antesignana, come già anticipato, nell'ambito della tutela interstatale dei diritti individuali –, prevede un procedimento di ricorso 'composito', articolato in due momenti distinti, finalizzato al monitoraggio del rispetto dei più importanti principi e *standard* in materia di lavoro contenuti nelle diverse convenzioni adottate dall'Organizzazione. La prima fase del procedimento, prevista agli artt. 26-29 della Costituzione OIL, si sostanzia nell'attribuzione ad ogni Stato membro della facoltà di presentare un reclamo all'Ufficio internazionale del lavoro contro un altro membro che, a parere del ricorrente, non stia provvedendo in modo soddisfacente all'esecuzione di una convenzione ratificata da entrambi gli Stati. Quanto ai successivi artt. 31-34, essi regolamentano un'ulteriore fase del procedimento, ancillare e meramente eventuale rispetto a quella poc'anzi descritta, da celebrarsi dinanzi alla Corte internazionale di giustizia. Invero, quest'ultima può essere adita soltanto previo esperimento del reclamo di cui sopra, su esplicita richiesta degli Stati, al fine di pronunciarsi in maniera definitiva sulle controversie in precedenza sottoposte al vaglio dell'Ufficio internazionale del lavoro.

Infine, per ciò che invece concerne i sistemi regionali a tutela dei diritti umani, le tre convenzioni di riferimento recano al proprio interno disposizioni caratterizzate da una formulazione letterale molto simile; tuttavia, esse differiscono significativamente quanto alla tipologia di giurisdizione, alle diverse condizioni di ammissibilità e all'ambito di applicazione *ratione materiae*, soltanto per menzionare alcuni aspetti che saranno meglio esaminati nelle pagine che seguono. Ad ogni modo, le disposizioni di riferimento sono le seguenti: l'art. 33 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)³⁵, che attribuisce a ciascuno Stato membro il potere di adire la Corte europea dei diritti umani al fine di denunciare una violazione della Convenzione o di taluno dei suoi Protocolli da parte di un altro Stato; gli artt. 45 e 61-62 della Convenzione americana dei diritti umani (CADU)³⁶, che disciplinano la facoltà, attribuita a ciascun Stato parte, di effettuare un'espressa dichiarazione di riconoscimento della competenza della Commissione interamericana dei diritti umani, da un lato, e della Corte interamericana

³⁵ Per una panoramica sui lavori preparatori che hanno preceduto l'adozione della disposizione, nonché per ciò che concerne la sua interpretazione ed applicazione nella prassi, anche con riferimento alla giurisprudenza elaborata dalla Commissione EDU prima e dalla Corte europea dei diritti umani poi, cfr. *ex multis* 'Articolo 33 – Ricorsi interstatali' in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (eds.), *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (Padova: Cedam), 2012, pp. 622-626.; 'Article 33. Inter-State cases', in W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2015, pp. 723-730.

³⁶ A tal proposito, si consideri 'El Trámite de Peticiones Interestatales Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos', in A. B. GARCIA CHEVARRIA (eds.), *Los Procedimientos Ante la Comisión Interamericana De Derechos Humanos*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, pp. 63-68; L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford, Oxford University Press), 2022, in particolare pp. 1036-1051.

dei diritti umani, d'altro lato, a ricevere ed esaminare petizioni interstatali; infine, gli artt. 47-54 della Carta africana dei diritti umani e dei popoli³⁷, che contemplano la possibilità, per gli Stati, di instaurare comunicazioni interstatali di fronte alla Commissione africana dei diritti umani, nonché le norme di cui al c.d. Protocollo di Ouagadougou, istitutivo della Corte africana dei diritti umani e dei popoli, organo dotato di natura giurisdizionale cui è attribuita una funzione di supervisione 'complementare' rispetto a quella già espletata dalla Commissione africana.

1.2.2. Definizione di 'ricorso interstatale in materia di diritti umani' e sue tipologie

Anzitutto, nell'ottica di meglio circoscrivere il campo della presente trattazione, appare opportuno tratteggiare una nozione di ricorso interstatale in materia di diritti umani, escludendo dalla ricerca alcuni procedimenti aventi ad oggetto un'ampia varietà di questioni giuridiche, ivi incluse doglianze soltanto *indirettamente* riguardanti presunte violazioni di diritti fondamentali.

Del resto, come rilevato in dottrina³⁸, la maggior parte delle controversie internazionali in materia di diritti umani scaturiscono da situazioni di conflitto tra Stati spesso caratterizzate da una dimensione 'multi-sfaccettata'³⁹. Infatti, con riferimento ad un medesimo contesto fattuale, possono venire in rilievo aspetti tra loro eterogenei, suscettibili di essere devoluti alla cognizione di tribunali e organi quasi-giurisdizionali di controllo previsti da convenzioni desti-

³⁷ Cfr. 'Articles 47-54: Inter-State Communications and Activity Reports', in R. MURRAY, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2019, in particolare pp. 655-663.

³⁸ Sul punto, si veda in generale l'analisi di B.I. BONAFÉ, 'Parallel Human Rights Proceedings Before International Courts and Monitoring Bodies', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 369-388; con specifico riferimento ai vari fronti di contenzioso attualmente aperti tra Ucraina e Russia dinanzi a differenti giurisdizioni internazionali, cfr. L. HILL-CAWTHORNE, 'International Litigation and the Disaggregation of Disputes: Ukraine/Russia as a Case Study', in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 68, Issue 4, 2019, pp. 779-815.

³⁹ L'espressione 'multi-faceted disputes' allude ad una peculiare categoria di controversie *composite*, il cui *thema decidendum* non risulta limitato a questioni precisamente riconducibili entro i confini di competenza di una sola corte internazionale, potendo ricadere 'sotto l'ombrello' di varie giurisdizioni, generali o specializzate; a tal proposito, cfr. Y. SHANY, *The Competing Jurisdiction of International Courts and Tribunals* (Oxford: Oxford University Press), 2003, pp. 71-72. Peraltro, tale complessità appare in parte giustificata dalla circostanza per cui, attualmente, alla crescente complessità del diritto internazionale fa da contraltare una notevole prossimità tra settori giuridici anche molto diversi tra loro, con l'ambito dei diritti umani a far spesso 'da collante' tra le varie branche del diritto; sul punto, si veda anche P. SANDS, 'Treaty, Custom and the Cross-Fertilization of International Law', in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, Vol. 1, Issue 1, Art. 4, 1998, pp. 85-106, in particolare p. 89, ove l'autore afferma quanto segue: « [...] Norms arising in different subject matter areas can and do touch. They co-mingle and compete. These apparently distinct subject matter areas do not exist in a state of isolation [...] Indeed, interconnection between different subjects – for example, trade and environment, human rights and environment, trade and human rights, development assistance and human rights – is increasingly common in international legislative efforts».

nate a regolare settori del diritto internazionale anche molto diversi tra loro, a tratti difficilmente conciliabili. Si pensi, a titolo di esempio, all'ipotesi in cui uno Stato, adottando una contromisura in risposta ad un atto di aggressione, si renda responsabile di un contrattacco idoneo a cagionare un disastro ambientale. Situazioni di questo genere potrebbero, a ben vedere, profilare questioni 'classiche' di diritto internazionale generale, prime tra tutte l'interpretazione e applicazione dei trattati e la responsabilità degli Stati, andando eventualmente a lambire ulteriori tematiche ricorrenti, come ad esempio la legalità dell'uso della forza, il diritto umanitario e la protezione dei diritti umani, il diritto ambientale e il diritto penale internazionale, soltanto per menzionare le più frequenti⁴⁰.

Lo scenario poc'anzi delineato, insieme con il descritto incremento del numero di ricorsi interstatali attualmente pendenti promossi sulla base di trattati sui diritti umani, ha consentito a più d'un autore di evidenziare come, tra le diverse modalità con cui gli Stati possono decidere di instaurare un contenzioso, le clausole compromissorie attraverso cui viene attribuita alla CIG la giurisdizione necessaria per ricevere ed esaminare tali procedimenti offrono agli Stati una 'corsia preferenziale' al fine di tramutare un eventuale conflitto, connotato da un più o meno elevato grado di politicizzazione, in un'autentica controversia giuridica⁴¹. Del resto,

⁴⁰ Paradigmatico, in tal senso, è il parere consultivo reso dalla Corte internazionale di giustizia l'8 luglio 1996 relativamente alla liceità della minaccia o dell'impiego di armi nucleari, richiesto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite; in tale occasione la Corte, pur non esprimendo una posizione definitiva sull'interrogativo sottoposto alla sua attenzione, ha riconosciuto che l'impiego di tali armamenti è generalmente contrario ai principi del diritto internazionale umanitario, e costituisce una violazione dei diritti umani, in particolare del diritto alla vita, nonché idoneo ad incidere negativamente sulla tutela e salvaguardia dell'ambiente; tuttavia, la Corte ha altresì affermato che, in considerazione dello stato attuale del diritto internazionale così come degli elementi di fatto a sua disposizione, la Corte non può tuttavia concludere in modo definitivo circa l'eventuale illiceità della minaccia o dell'impiego di armi nucleari in situazioni estreme di legittima difesa, in cui la stessa sopravvivenza dello Stato sarebbe messa in pericolo; cfr. International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, p. 226, §§ 24-25; 27-29.

⁴¹ La dicotomia tra 'controversie giuridiche' e 'controversie politiche' – o, per utilizzare una terminologia alternativa, tra controversie 'giustiziabili' e 'non giustiziabili' – ha rappresentato un tema ricorrente nel dibattito dottrinale, almeno a partire dalla metà del diciottesimo secolo in poi; sul rapporto tra tali tipologie di controversie, si ritiene di poter dar credito alla posizione secondo cui «the two terms, legal and justiciable, are however technically distinct, the former referring more properly to the nature or character of the question, while the latter refers to the extrinsic fact that in consequence of such nature the question is suitable for arbitration or judicial settlement»; in tal senso, cfr. *ex multis* C.G. FENWICK, 'The Distinction Between Legal and Political Questions', in *Proceedings of the American Society of International Law*, Vol. 18, 1924, p. 45. Nell'alveo di tale distinzione, alcuni studiosi hanno ritenuto opportuno innestare un'ulteriore ripartizione tra 'political questions' (assimilabili alla categoria delle controversie politiche) e 'politically-sensitive disputes'; mentre la prima tipologia ricomprende le controversie caratterizzate da una natura non giuridica, rispetto alle quali i tribunali internazionali sarebbero chiamati, in maniera del tutto inopportuna, ad effettuare valutazioni politiche piuttosto che legali, le dispute 'politicalmente sensibili' comportano l'inquadramento del c.d. *petitum* entro disposizioni di legge ben individuate, ma la questione posta a fondamento del ricorso è comunque suscettibile di avere notevoli implicazioni politiche, anche soltanto per i soggetti giuridici coinvolti nella lite. Tuttavia, la linea di demarcazione tra le due categorie sembra essere piuttosto sfumata, soprattutto nell'ambito del contenzioso in materia di diritti umani; a questo proposito, si consideri J. ODERMATT, 'Patterns of Avoidance: Political Questions Before International Courts', in *International Journal of Law in Context*, Vol. 14, Issue 2, 2018, pp. 221-236, in particolare pp. 223-224.

un simile impiego del contenzioso internazionale sui diritti umani, benché parzialmente inedito per ciò che concerne i ricorsi tra Stati (o, comunque, emerso in tutta la sua problematicità in tempi recenti), aveva già caratterizzato i procedimenti individuali, al punto tale che in dottrina si è affermato il concetto di «*strategic human rights litigation*» per descrivere (e in parte giustificare) la prassi di adire corti e organi di controllo competenti in materia non soltanto per ottenere tutela nel caso concreto, ma anche nell’ottica di perseguire finalità *ulteriori*, che spesso trascendono l’oggetto del contendere⁴². Non di rado, infatti, può ben accadere che uno Stato ritenga opportuno instaurare un procedimento in maniera puramente strategica, sfruttando il contenzioso sui diritti umani quale sede di pubblica denuncia di situazioni di tensione politica o violazioni di diritti su larga scala. Per l’effetto, eccedendo la finalità genuina di soluzione pacifica delle (più ampie) controversie⁴³, lo Stato che ritiene di dover rivolgersi ad un giudice internazionale con il pretesto di ottenere una statuizione finalizzata a consolidare l’interpretazione o l’applicazione di un trattato in materia di diritti umani è in realtà motivato da un *quid pluris*, spesso avente natura politica, che impone al tribunale adito di verificare se e in quale misura si sia dinanzi ad una controversia⁴⁴, identificando oggetto e finalità ultima della stessa ed dovendo accertare la propria competenza⁴⁵.

⁴² A tal proposito, si veda l’analisi di R. WHITE, I. BOUSSIAKOU, ‘Voices from the European Court of Human Rights’ in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 27, Issue 2, 2009, pp. 167, 189, in particolare p. 172, ove le autrici affermano, con particolare riferimento al sistema CEDU, che le sentenze della Corte di Strasburgo «become a matter of interest to the national governments and institutions in all of the member States, to national and international judges, to lawyers, and to academics studying human rights».

⁴³ *Ex multis*, cfr. T. TREVES, ‘Litigating global crises. Setting the scene: What Role for International Courts and Tribunals in the Management of Climate Change, Mass Migration and Pandemics?’, in *Question of International Law (QIL)*, Zoom-Out, Vol. 85, 2021, pp. 5-15, p. 9, in cui l’autore individua la finalità ultima di tale uso ‘strategico’ del contenzioso internazionale nei seguenti termini: «[...] in order to expose to the Court and public opinion egregious cases of human rights violations [...] [or] to score points in a political controversy». Più in generale, per quanto riguarda l’ampia diffusione del ricorso all’uso politico del giudice internazionale da parte di uno Stato, cfr. J. FERREJOHN, ‘Judicializing Politics, Politicizing Law’, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 65, No. 3, 2002, pp. 41-68; ancora, T. GINSBURG, ‘Political Constraints on International Courts’, in C.P.R. ROMANO, K.J. ALTER, Y. SHANY (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 483-507.

⁴⁴ Molto è stato scritto in letteratura circa il concetto di controversia nel sistema delle corti internazionali, almeno a partire dal celebre *dictum* della Corte permanente di giustizia internazionale nella decisione sul caso *Mavrommatis*, a tenore del quale una controversia altro non sarebbe che «un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d’intérêts entre deux personnes»; cfr. Permanent Court of International Justice, *The Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment*, 30 agosto 1924, Series A, No. 2, p. 11; più in generale, cfr. *ex multis* C. SCHREUER, ‘What Is a Legal Dispute?’, in I. BUFFARD, J. CRAWFORD J., A. PELLET, S. WITTICH (eds.), *International Law Between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafne* (Koninklijke: Brill Nijhoff), 2008, pp. 959-980; B.I. BONAÏFÉ, ‘Establishing the existence of a dispute before the International Court of Justice: Drawbacks and Implications’, in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-Out, Vol. 45, 2017, pp. 3-32.

⁴⁵ Sull’argomento, si consideri C. HARRIS, ‘Claims with an Ulterior Purpose: Characterising Disputes Concerning the “Interpretation or Application” of a Treaty’, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 18, Issue 3, 2019, pp. 279-299. Ad ogni modo, con riferimento alla prassi elaborata dalla Corte internazionale di giustizia, le giurisdizioni internazionali hanno costantemente negato che la compresenza di questioni politiche e giuridiche potesse in qualche modo giustificare un’astensione dal pronunciare statuizioni di merito.

La disamina della recente prassi di ricorsi interstatali sui diritti umani, dunque, impone di interrogarsi circa l'opportunità di giudicare con ottimismo l'incremento del contenzioso tra Stati in questo ambito: in particolare, ci si chiede se tale strumento possa ritenersi funzionale ad una più efficace tutela dei diritti umani ovvero se, al contrario, sia preferibile adottare qualche cautela, indagando i reali obiettivi dello Stato che agisce in giudizio. Invero, è un dato di fatto che, se confrontati con altri trattati, quelli sui diritti umani si rivelano spesso idonei a fornire agli Stati un «*forum conveniens*» dinanzi al quale promuovere un giudizio, se non altro per il fatto che, in certi casi, i requisiti di ammissibilità che regolano l'instaurazione di un ricorso interstatale consentono di adire i relativi organi di controllo con facilità⁴⁶. D'altra parte,

La giurisprudenza della CIG è consolidata sul punto. Ad esempio, nel caso *Aegean Sea Continental Shelf* tra Grecia e Turchia, pur avendo la seconda sostenuto che la controversia fosse «of a highly political nature», la Corte concluse limitandosi ad affermare che «legal rights lie at the root of the dispute» (International Court of Justice, *Aegean Sea Continental Shelf*, Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 19 December 1978, I.C.J. Reports 1978, p. 3, § 31). Ancora più esplicita fu la sentenza resa nel caso *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, ove la Corte evidenziò come «[...] never has the view been put forward before that, because a legal dispute submitted to the Court is only one aspect of a political dispute, the Court should decline to resolve for the parties the legal questions at issue between them. Nor can any basis for such a view of the Court's functions or jurisdiction be found in the Charter or the Statute of the Court; if the Court were, contrary to its settled jurisprudence, to adopt such a view, it would impose a far-reaching and unwarranted restriction upon the role of the Court in the peaceful solution of international disputes» (International Court of Justice, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment, 24 May 1980, I.C.J. Reports 1980, p. 3, § 37).

⁴⁶ A titolo esemplificativo, si può considerare l'articolo 33 della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU), norma che disciplina, in maniera alquanto sommaria, la procedura di ricorso interstatale e il cui dato letterale prevede che «[a]ny High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention and the Protocols thereto by another High Contracting Party». L'estrema genericità della previsione ha consentito a più d'un autore di rilevare come l'oggetto e lo scopo dello strumento di ricorso interstatale previsto dal sistema CEDU non siano affatto delimitati con precisione; al contrario, l'eterogenea casistica della Corte di Strasburgo evidenzia come il meccanismo interstatale di cui all'art. 33 CEDU può essere impiegato in diversi modi, e gli stessi Stati Parte se ne sono serviti per perseguire i fini più disparati. A ciò si aggiunga altresì che, da un punto di vista prettamente procedurale, la norma in commento non limita la proponibilità del ricorso interstatale al caso di denunciata lesione di uno dei diritti riconosciuti dalla Convenzione a danno di un individuo che si pretenda vittima di una violazione, richiedendo soltanto che sia allegata l'inosservanza di qualsiasi disposizione; d'altro lato, non si richiede neppure che lo Stato faccia valere, con il ricorso, un diritto proprio o di propri cittadini, consentendo così ad ogni Alta Parte contraente di agire nei confronti di un altro Stato per la tutela dei diritti di individui sottoposti all'autorità dello Stato convenuto, indipendentemente da qualsiasi vincolo di cittadinanza. Infine, nelle ipotesi in cui lo Stato che agisce intenda denunciare l'esistenza di una c.d. *administrative practice* (vale a dire, una situazione di violazione continua contraddistinta dalla reiterazione di condotte contrarie alla Convenzione, cui si accompagna una tolleranza ufficiale), non vi è neppure la necessità di esaurire previamente le vie di ricorso interne, a condizione che la suddetta situazione di violazione continua sia non soltanto allegata, ma anche debitamente dimostrata.

se tale fenomeno è suscettibile di prestare il fianco a critiche sull'eventuale abuso dello strumento processuale⁴⁷, non mancano osservazioni circa le potenzialità insite all'instaurazione di ricorsi paralleli, soprattutto in materia di diritti umani⁴⁸.

Ciò premesso, con la consapevolezza di trovarsi al cospetto di un panorama piuttosto variegato in cui diventa spesso difficile isolare i singoli aspetti di una controversia sfaccettata⁴⁹, si profila l'esigenza di circoscrivere l'analisi ad una specifica categoria di ricorsi. Volendo lasciare da parte i procedimenti instaurati da uno Stato nei confronti di un altro Stato di fronte ad organi non strettamente competenti in materia di diritti umani e riguardanti, in maniera soltanto incidentale, eventuali implicazioni di diritti umani derivanti dalla violazione di una o più norme di un trattato internazionale privo di uno specifico mandato in materia⁵⁰, le pagine

⁴⁷ Per un'analisi circa il fenomeno del c.d. 'abuse of process' nel diritto internazionale pubblico – che costituisce una *species* procedurale del più ampio *genus* dell'abuso di diritto –, e con particolare riguardo al contenzioso interstatale, si consideri tra i molti A.D. MITCHELL, T. MALONE, 'Abuse of Process in Inter-State Dispute Resolution', in H. RUIZ FABRI (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], December 2016, disponibile online. Ancora, R. KOLB, 'General Principles of Procedural Law', in A. ZIMMERMANN, C.J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2019, pp. 963-1006, p. 998, § 49, laddove si afferma che: «Abuse of procedure [...] consists of the use of procedural instruments or rights by one or more parties for purposes that are alien to those for which the procedural rights were established, especially [...] for the purpose of [...] obtaining an illegitimate advantage». Non sono mancate critiche anche nei confronti delle pratiche di 'forum shopping' individuale, proliferate soprattutto nell'ambito dei diritti umani; a tal proposito, si veda T. MERON, 'Norm Making and Supervision in International Human Rights: Reflections on Institutional Order', in *The American Journal of International Law*, Vol. 76, Issue 4, 1982, pp. 754-778, in particolare pp. 764-769.

⁴⁸ Sulle maggiori opportunità di tutela riconducibili al fenomeno della moltiplicazione di ricorsi in materia di diritti umani, cfr. *ex multis* L.R. HELFER, 'Forum Shopping for Human Rights', in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 148, Issue 2, 1999, pp. 285-400, in cui l'autore evidenzia come l'incremento dei procedimenti in quest'ambito abbia permesso a tribunali ed organismi quasi-giurisdizionali di tutela di sviluppare una florida giurisprudenza da cui ricavare principi generali in grado di orientare le legislazioni nazionali, nonché di verificare il livello di 'compliance', delineando un quadro il più possibile completo sulle situazioni d'emergenza esistenti in determinati Paesi (pp. 289-290).

⁴⁹ Cfr. C. TOMUSCHAT, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, cit., p. 231, laddove l'autore afferma che «[...] Experience has shown, however, that human rights now belong to the key principles determining the framework within which international law is operating and evolving. This must also find its reflection in the case law of international tribunals that have no specific mandate in the field of human rights. Indeed, one does not encounter any reluctance on the part of judicial bodies at the international level to 'trespass' on that field».

⁵⁰ Questi procedimenti, per ragioni di sistematicità della presente ricerca, non costituiranno oggetto della trattazione, se non limitatamente e in via incidentale. Ad ogni modo, l'applicazione di trattati e disposizioni in materia di diritti umani ad opera di giurisdizioni internazionali *diverse* dai tribunali ed organismi quasi-giurisdizionali 'settoriali' è una prassi oramai consolidata, ampiamente indagata in dottrina. Soltanto per dar conto dell'ampiezza del fenomeno in determinati ambiti, cospicuo è l'apparato giurisprudenziale elaborato dagli organismi di composizione delle controversie istituiti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, che prevede un primo grado di giudizio dinanzi ad un 'Panel' e un secondo grado (limitato a questioni di legittimità) di fronte ad un Organo di appello permanente. Non sono mancate considerazioni in materia di diritti umani neppure nel contesto del c.d. spazio giuridico europeo, caratterizzato dall'attività della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nonché nella giurisprudenza della Corte penale internazionale e del Tribunale internazionale per il diritto del mare. Per una generale ricognizione sull'applicazione e interpretazione delle norme sui diritti umani nell'ambito di giurisdizioni non 'specializzate', si consideri *ex pluribus* M. SCHEININ, *Human Rights in 'Other' International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2019.

che seguono si propongono di delineare una panoramica sui ricorsi interstatali *immediatamente* riguardanti la violazione di diritti umani, portati dinanzi a tribunali ed organi di controllo settoriali, nonché di fronte a corti dotate di competenza generale.

Pur non esistendo ad oggi un'univoca definizione di cosa debba intendersi per ricorso interstatale sui diritti umani (e, anzi, non essendosi profilata alcuna necessità di enucleare una nozione precisa), la risalente letteratura – che ha affrontato la tematica al cospetto di una prassi assai esigua, per non dire inesistente – riteneva di trovarsi in presenza di un ricorso interstatale in materia di diritti umani ogniqualvolta uno o più Stati parte di un trattato multilaterale recante obblighi volti ad attribuire agli individui diritti e libertà fondamentali decidono di instaurare un procedimento dinanzi all'organo di controllo, sia esso giurisdizionale o quasi-giurisdizionale, nei confronti di uno o più altri Stati al fine di denunciare la presunta violazione, ad essi imputabile, di una o più norme del trattato di riferimento⁵¹.

A ben vedere, dunque, due sarebbero i principali requisiti che permettono di discernere i ricorsi interstatali sui diritti umani 'propriamente intesi' dalle altre controversie internazionali tra Stati che lambiscono la dimensione individuale. Anzitutto, è necessario che il ricorso abbia ad oggetto la pretesa violazione di una o più disposizioni contenute in una convenzione sui diritti umani (e non, invece, in un trattato che, pur tutelando diritti che sono di pertinenza individuale, si propone di regolare posizioni giuridiche soggettive *formalmente* attribuite agli Stati, come nel caso della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari)⁵².

Oltre a ciò, è altresì necessario che il trattato includa al proprio interno una clausola compromissoria o altra simile norma finalizzata ad attribuire ad un tribunale o altro meccanismo di controllo la competenza a conoscere del ricorso e a pronunciare una decisione sul medesimo. Tale competenza può essere obbligatoria o facoltativa; mentre la prima viene automaticamente ad esistenza in seguito alla 'mera' ratifica del trattato in questione ad opera degli Stati parte (ferma restando la facoltà per ciascuno Stato di formulare riserve, nella misura in cui esse siano ritenute ammissibili, con riferimento a clausole compromissorie che conferiscono agli organi di controllo la necessaria competenza a conoscere dei vari ricorsi), la seconda si viene a configurare a seguito di un'apposita dichiarazione effettuata dagli Stati coinvolti nella controversia.

Gli Stati possono decidere di instaurare una procedura di ricorso interstatale in materia di diritti umani per le ragioni più diverse. Ad esempio, possono decidere di fornire protezione

⁵¹ Cfr. S. LECKIE, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?', *cit.*, p. 249.

⁵² In tal senso, si veda ad es. W.J. ACEVES, 'Individual rights under Vienna Convention on Consular Relations – duty to inform detained foreign nationals of right to seek consular assistance – protections against arbitrary deprivation of life – advisory jurisdiction of Inter-American Court of Human Rights', in *American Journal of International Law*, Vol. 94, Issue 3, 2000, pp. 555-563; ancora, cfr. A. PETERS, *Beyond Human Rights: The Legal Status of the Individual in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2016, pp. 348-387.

ai propri cittadini che abbiano sofferto una violazione dei propri diritti in seguito di una condotta illecita presuntamente attribuibile ad un altro Stato, sulla falsariga di quanto avviene secondo lo schema della protezione diplomatica, oppure possono agire a tutela di interessi che trascendono la dimensione nazionale, salvaguardando minoranze etniche situate in altri Paesi in qualità di Stato ‘alleato’. Ancora, gli Stati possono voler instaurare un procedimento che non presupponga un loro coinvolgimento diretto nella situazione dedotta nel ricorso, essendo piuttosto orientati alla protezione dei diritti umani e, più in generale, alla salvaguardia di interessi e valori collettivi all’intera comunità internazionale. Tali ricorsi possono essere finalizzati a denunciare situazioni concrete di inosservanza di diritti fondamentali a danno di uno o più individui, oppure possono fornire ad un tribunale o altro organo quasi-giurisdizionale di tutela l’opportunità di monitorare lo ‘stato di salute’ dei sistemi normativi nazionali ed esaminarne il grado di conformità rispetto agli obblighi pattizi, ravvisando carenze strutturali dell’ordinamento legislativo, amministrativo o giudiziario di uno Stato e ingiungendo ad esso istanze di riforma.

Ciò posto, alcuni studiosi – ad un’attenta osservazione della prassi internazionale, con particolare riferimento alla giurisprudenza sviluppatasi di fronte alla Corte europea dei diritti umani e, pur se in misura minore, alla Corte internazionale di giustizia –, hanno ritenuto di dover differenziare le varie tipologie di ricorso interstatale in materia di diritti umani, elaborando molteplici metodi di classificazione. Un criterio ricorrente che viene utilizzato per differenziare le varie categorie di ricorsi si fonda sull’individuazione del grado di coinvolgimento degli interessi propri dello Stato che agisce in relazione alle questioni dedotte in giudizio. Si distingue, dunque, tra ricorsi disinteressati e ricorsi interessati, ricorsi ‘puri’ ed ‘impuri’, ricorsi c.d. astratti promossi per conto dell’intera comunità internazionale che intenda denunciare la violazione di obblighi *erga omnes*, o a tutela dell’ordine pubblico europeo nell’ottica di salvaguardare interessi collettivi (sulla falsariga della c.d. *actio popularis*⁵³) e ricorsi c.d. di origine

⁵³ Al concetto di *actio popularis* nel diritto internazionale, la cui traduzione letterale è stata resa con l’espressione «action of law for the people», sono da ricondurre due principali significati. Per quel che è qui d’interesse, considerando la generale nozione di *actio popularis*, a tenore della quale essa consiste in «a public or universal right to initiate a lawsuit or prosecution», e volendo altresì lasciar da parte la prima delle due definizioni, principalmente ancorata al diritto interno (in cui il termine è spesso utilizzato per riferirsi alla facoltà d’azione, attribuita a ciascun cittadino, di instaurare un giudizio per conto dello Stato, quasi fosse una «*qui tam* action»), un’*actio popularis* si sostanzia, a rigore, in «a right of action belonging to the international community as a whole, or to any person, usually arising from a violation of a duty *erga omnes*»; cfr. ‘Actio Popularis’, in A.X. FELLMETH, M. HORWITZ (eds.), *Guide to Latin in International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2009, p. 12. La Corte internazionale di giustizia, nella risalente sentenza di merito resa relativamente al caso *South West Africa, Ethiopia and Liberia v. South Africa* l’ha definita come «[a] right resident in any member of a community to take legal action in vindication of public interest» (International Court of Justice, *South West Africa, Second Phase (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Judgment (Merits), 18 July 1966, I.C.J. Reports 1966, p. 6, § 88). Ad ogni buon conto, la nozione di *actio popularis* deriva, con ogni evidenza, dal diritto romano, che conosceva diverse tipologie di *actiones populares*, alcune promulgate da statuti (equiparabili, in buona sostanza, a leggi speciali), altre discendenti dallo *jus praetoris*. Negli ordinamenti giuridici nazionali, l’eredità del diritto romano ha trovato espressione in diversi istituti giuridici, in particolar mood nell’ambito del diritto civile ed amministrativo:

privata, in parte assimilabili ad azioni promosse nell'esercizio della protezione diplomatica⁵⁴. Complessivamente, pertanto, due sono le principali 'famiglie' di ricorso interstatale cui ricondurre i diversi procedimenti⁵⁵. Tuttavia, come pure si vedrà *infra*, a tale generale bipartizione

emblematiche, in tal senso, sono le c.d. *class actions*, affermatesi nel sistema statunitense e da ultimo confluite altresì in diversi sistemi di *civil law*, tra cui quello italiano. Per quel che, invece, concerne l'ammissibilità di un'iniziativa riconducibile allo schema di *actio popularis* nel diritto internazionale, si è avuto modo di registrare un acceso dibattito. Da un lato, infatti, l'accostamento all'analoga nozione vigente nel diritto romano parrebbe particolarmente calzante, in ragione di alcune caratteristiche strutturali 'simili' presenti ad oggi nel sistema di diritto internazionale, come la mancanza di un procuratore generale e l'impossibilità di distinguere rigorosamente tra un'azione pubblica e una causa civile. D'altra parte, alcune ulteriori peculiarità del diritto internazionale, prima tra le altre il persistente bilateralismo delle relazioni tra gli Stati, sembrano ostare all'idea di un'*actio popularis*. Ciononostante, si registra una netta 'inversione di tendenza' sul punto, dal momento che il crescente numero di corti e tribunali internazionali, che differiscono notevolmente nella loro competenza *ratione personae* e *ratione materiae*, ha condotto a risposte diverse circa l'ammissibilità, la funzione e la portata applicativa dell'*actio popularis*, soprattutto nello specifico ambito della tutela giurisdizionale e quasi-giurisdizionale dei diritti umani. Sul punto, si consideri estensivamente F. VOFFRAY, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant des juridictions internationales* (Paris: Presses Universitaires de France), 2004; più di recente, F. AHMADOV, *The Right of Actio Popularis before International Courts and Tribunals* (Leiden: Brill Nijhoff), 2018; A. GATTINI, 'Actio Popularis', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], February 2019, disponibile online.

⁵⁴ L'indubbia rilevanza attribuita all'istituto della protezione diplomatica quale mezzo funzionale alla salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo è stata a più riprese evidenziata in dottrina; tra gli altri, cfr. A. SHAPOVALOV, 'Should a requirement of "clean hands" be a prerequisite to the exercise of diplomatic protection? Human rights implications of the International Law Commission's debate', in *American University International Law Review*, Vol. 20, Issue 5, 2004, pp. 829-866, in particolare p. 832, laddove l'autore riconosce che «[d]iplomatic protection is undoubtedly an important tool in human rights protection»; ancora, si veda J. DUGARD, 'Diplomatic Protection and Human Rights: The Draft Articles of the International Law Commission', in *Australian Yearbook of International Law*, Vol. 24, 2005, pp. 75-92. Peraltro, in virtù della dimensione 'stato-centrica' che continua a permeare in maniera significativa il diritto internazionale pubblico – al netto del già detto consolidamento della sfera giuridica individuale, seguito dalla proliferazione di organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali di controllo competenti ad esaminare ricorsi presentati da persone fisiche o giuridiche –, il diritto di uno Stato ad esercitare la protezione diplomatica costituisce un'imprescindibile alternativa per tutti quei soggetti di diritto che, ad oggi, non dispongono di una piena capacità procedurale. Oltre a ciò, la persistente centralità del meccanismo di protezione diplomatica è stata a più riprese corroborata dalla circostanza per cui le azioni giudiziali in esercizio della protezione diplomatica intraprese dagli Stati a favore degli individui sono da sempre state ritenute 'più persuasive' rispetto ad eventuali procedimenti promossi da individui; in tal senso, si veda sempre A. SHAPOVALOV, 'Should a Requirement of "clean hands" be a prerequisite to the exercise of diplomatic protections?', cit., p. 859.

⁵⁵ Nell'effettuare una prima classificazione delle varie tipologie di ricorso interstatale in materia di diritti umani, la letteratura si è assestata su un modello bipartito, distinguendo tra procedure equivalenti ad azioni in protezione diplomatica (ricorsi c.d. 'di origine privata', da alcuni autori paragonati nella natura e nello scopo alle procedure individuali) e procedure c.d. 'disinteressate', che prescindono da un coinvolgimento diretto dello Stato che agisce, essendo piuttosto avviate al fine di vigilare sulla corretta applicazione ed attuazione dei diritti caratterizzanti ciascun Stato democratico e, di conseguenza, salvaguardare l'ordine pubblico internazionale o europeo; in tal senso, con specifico riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU, cfr. D. SPIELMANN, 'Speech to Gray's Inn: The European Court of Human Right as guarantor of a peaceful public order in Europe', 7 novembre 2014, disponibile al seguente indirizzo web: https://echr.coe.int/Documents/Speech_20141107_Spielmann_GraysInn.pdf; ancora, C. TOMUSCHAT, *Human Rights between Idealism and Realism*, cit., pp. 241 ss.; per ciò che invece concerne la prassi della Corte internazionale di giustizia, si consideri A. VERMEER-KÜNZLI, 'A Matter of Interest: Diplomatic Protection and State Responsibility Erga Omnes', in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, Issue 3, July 2007, pp. 553-581, in cui l'autrice delinea analogie e differenze tra i due principali modelli procedurali per invocare ed accertare la responsabilità internazionale, cui gli Stati possono ricorrere anche al fine di ottenere tutela a vantaggio di singoli individui: l'istituto della protezione diplomatica, da un lato; l'accertamento della violazione di obblighi *erga omnes* di cui all'art. 48 del Progetto di articoli sulla responsabilità

si sono successivamente affiancate ulteriori tipologie di ricorso che, seppur non perfettamente coincidenti con la nozione di ricorso interstatale sui diritti umani già illustrata, presentano caratteristiche ad esso assimilabili.

Ad ogni buon conto, la prima categoria di procedimenti interstatali è rappresentata dai ricorsi c.d. puri, disinteressati, astratti o, per utilizzare un aggettivo suggerito da alcuni autori, ‘altruistici’⁵⁶, instaurati da uno o più Stati congiuntamente nell’ottica di garantire l’effettiva osservanza degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, siano essi di origine consuetudinaria, e dunque gravanti su ciascuno Stato facente parte della comunità internazionale, ovvero di origine pattizia, e dunque vincolanti per tutti gli Stati parte del trattato. Si parla, in questo caso, anche di c.d. «*action désintéressée*», proprio per alludere ad un’iniziativa processuale che prescinde dalla configurazione di un interesse diretto in capo allo Stato che agisce – che, dunque, è diverso dallo Stato ‘direttamente leso’ in concreto – e che, fondandosi proprio sull’alterità degli interessi affermati in giudizio, risulta strumentale alla salvaguardia dei valori collettivi nella misura in cui lo Stato che decide di agire lo fa per conto di *tutti* gli Stati parte del trattato recante norme che prevedono obblighi *erga omnes*, la cui interpretazione e applicazione viene invocata in giudizio. Si può, peraltro, rilevare che tali procedimenti disinteressati, benché statisticamente ancora poco frequenti (data la già descritta avversione degli Stati a promuovere azioni nell’interesse pubblico) hanno, in tempi relativamente recenti, acquisito un ruolo di rinnovata centralità ed importanza, con diversi Stati (tra gli altri, Gambia⁵⁷, Canada e Paesi Bassi⁵⁸ e, da ultimo, Sud Africa⁵⁹) che hanno instaurato procedimenti contenziosi dinanzi alla CIG sulla base di diversi trattati ONU in materia di diritti umani, senza che potesse essere configurato alcun pregiudizio *diretto* in capo ad essi o ai propri cittadini.

internazionale degli Stati, dall’altro. Comune denominatore di ambedue tali meccanismi di tutela è rappresentato dalla circostanza per cui, in entrambe le ipotesi, lo Stato che agisce si fa promotore di un interesse soltanto indiretto, tanto nei confronti dei propri cittadini, quanto rispetto allo Stato ‘directly injured’.

⁵⁶ Cfr. C. TOMUSCHAT, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, op. cit., pp. 200-202, altresì richiamato in R. WOLFRUM, *Solidarity and Community Interests: Driving Forces for the Interpretation and Development of International Law*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 416 (Leiden: Brill Nijhoff), 2021, p. 437.

⁵⁷ Cfr. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, International Court of Justice (ICJ), Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures, 11 November 2019.

⁵⁸ Cfr. International Court of Justice, *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Joint Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures, 8 June 2023.

⁵⁹ Cfr. International Court of Justice, *Proceedings instituted by South Africa against the State of Israel on 29 December 2023*, Application instituting proceedings and request for the indication of provisional measures. Per un commento di prospettiva sul contenuto del ricorso e sui possibili risvolti del procedimento, cfr. G. ZYBERI, ‘Application of the Genocide Convention to the Israeli Military Operations in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)’, in *International Law Observer*, 2.1.2024, disponibile su www.internationalobserver.eu.

Resta fermo, come già detto, che nella maggioranza delle ipotesi i ricorsi interstatali sui diritti umani risultano avviati da Stati che si fanno portatori di interessi specifici e diretti rispetto all'oggetto del contendere. Accanto alla categoria dei ricorsi disinteressati, infatti, si affianca la 'famiglia' dei ricorsi c.d. di origine privata, la cui attivazione risulta essere ben più frequente nella prassi. Alla data attuale, infatti, la quasi totalità del contenzioso interstatale in materia di diritti umani si compone di ricorsi avviati da uno Stato che intende agire per conto di individui i cui diritti e libertà fondamentali risultano violati come conseguenza di una condotta ascrivibile ad un altro Stato, e nei cui confronti lo Stato ricorrente esercita la propria giurisdizione a diverso titolo, anche a prescindere dalla sussistenza di un vincolo di cittadinanza. In dottrina, la categoria dei ricorsi 'interessati' è stata tradizionalmente fatta coincidere con le azioni intraprese dagli Stati in esercizio della protezione diplomatica, anche sulla scorta di una prassi piuttosto uniforme che, fino a qualche decennio fa, non permetteva di individuare domande nuove o alternative.

Tuttavia, in tempi recenti si è affermato un inedito utilizzo del contenzioso interstatale sui diritti umani da parte degli Stati che, pur volendo far valere propri interessi privati, 'trascende' la violazione di diritti e libertà fondamentali, coinvolgendo ulteriori profili di natura economica, politica, territoriale, quasi a costituire un ibrido tra le due categorie poc'anzi illustrate. Ecco che, allora, i tribunali e gli altri organi quasi-giurisdizionali di controllo si sono trovati ad esaminare istanze soltanto *formalmente* fondate su convenzioni in materia di diritti umani, ma che in realtà rimandano a controversie di più ampio respiro, in cui vengono ad esistere specifiche questioni di diritto internazionale umanitario, autodeterminazione dei popoli, esercizio extraterritoriale della giurisdizione, sovranità degli Stati, liceità delle annessioni, soltanto per menzionare alcune delle tematiche più ricorrenti. Questa singolare famiglia di ricorsi, sia o meno idonea a costituire una terza classe a sé stante⁶⁰ oppure soltanto un'ulteriore *species* riconducibile al *genus* dei ricorsi c.d. di origine privata⁶¹, pone problematiche inconsuete

⁶⁰ In tal senso, cfr. S. LECKIE, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?', cit., p. 256, ove si afferma che il ricorso interstatale in materia di diritti umani può essere impiegato in tre differenti ipotesi: «[...] 1) as an *actio popularis* where the motivation for the complaint goes beyond self-interest; 2) in the interests of a state's own nationals in another state; and 3) in a state's own economic or political interests»; ancora, si veda P. LEACH, 'On inter-state litigation and armed conflict cases in Strasbourg', in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2021, pp. 1-48, spec. pp. 30-33, in cui l'autore distingue ben cinque distinte tipologie di ricorsi interstatali, la prima delle quali ricomprende proprio quei particolari procedimenti che originano da conflitti armati o di situazioni di tensione politica tra uno o più Stati.

⁶¹ «[...] L'uso del mezzo giurisdizionale avviene o nell'ottica tradizionale dell'esercizio della protezione diplomatica a difesa di propri cittadini o come strumento per ottenere un parziale riconoscimento di proprie pretese nel contesto di un più ampio conflitto che oppone le parti in lite. Si tratta, in entrambi i casi, di tipologie di controversie che si presentano con una certa frequenza davanti ai tribunali competenti a risolvere controversie interstatali e rispetto alle quali la logica dominante che spiega il ricorso al mezzo giurisdizionale è quello della tutela da parte dello Stato di un interesse proprio», cfr. in tal senso P. PALCHETTI, 'Ricorsi interstatali in materia di diritti umani: uno strumento da maneggiare con cura', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 361-368, p. 363.

da un punto di vista tanto procedurale quanto sostanziale, evidenziando alcune lacune strutturali degli organi competenti ad esaminare ricorsi interstatali aventi sullo sfondo situazioni di conflitto⁶².

Invero, uno Stato può decidere di instaurare un procedimento interstatale per devolvere all'attenzione delle giurisdizioni internazionali questioni che spesso esulano dal diretto ambito di applicazione *ratione materiae* dei trattati sui diritti umani, attribuendo ai previsti meccanismi di monitoraggio una competenza decisoria che è loro estranea. Trattasi, con ogni evidenza, di un fenomeno che ha investito tanto le corti 'specializzate' in materia di diritti umani, che si ritrovano a dover esaminare vere e proprie controversie tra Stati nell'ottica di evitare l'acuirsi di situazioni di conflitto od ostilità già terminate o ancora in atto, quanto i tribunali internazionali dotati di competenza più generale, abituati ad occuparsi di casi interstatali, e meno equipaggiate al fine di accertare inosservanze di diritti umani.

Come già accennato, oltre alle categorie classiche di ricorso interstatale sui diritti umani poc'anzi enunciate, alcuni autori hanno individuato tipologie di ricorso aggiuntive (o, se si vuole, 'alternative') che, benché diverse dalle procedure interstatali ascrivibili all'accennata bipartizione quanto al soggetto che promuove l'azione o la tipologia di attività giurisdizionale (contenziosa o consultiva) in concreto esercitata all'organo adito, presentano con le medesime notevoli punti di contatto.

Anzitutto, vengono in rilievo quei procedimenti di ricorso individuale aventi ad oggetto questioni che assumono connotati talmente rilevanti da far sì che uno o più Stati reputino opportuno prendere parte alla controversia in qualità di terzi, formulando osservazioni per iscritto o in via orale, o prendendo parte alle udienze. Ciò può accadere in una varietà di ipotesi, distinte a seconda che l'analisi sia limitata soltanto ai tribunali regionali competenti a

⁶² Una carenza strutturale ad esaminare ricorsi interstatali che si 'innestano' in più ampie situazioni di conflitto armato è stata rilevata, con particolare riferimento alla prassi della Corte EDU, da diversi autori; cfr., *ex multis*, P. LEACH, 'On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg', in *European Convention on Human Rights Law Review*, cit.; K. DZEHTSIAROU, V.P. TZEVELEKOS, 'The Aggression Against Ukraine and the Effectiveness of Inter-State Cases in Case of War', in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol. 3, Issue 2, 2022, pp. 165-173. Per ciò che invece concerne la CIG, alcuni autori avevano già rilevato lo scarso contributo che quest'ultima ha avuto modo di apportare allo sviluppo del diritto internazionale umanitario – complice una spiccata riluttanza degli Stati a sottoporre alla Corte la risoluzione di situazioni concernenti conflitti armati, da un lato, e un'inadeguatezza delle risposte che la medesima CIG ha fornito laddove, pur se raramente, chiamata a pronunciarsi sulle stesse –, cfr. C. KREB, 'The International Court of Justice and the Law of Armed Conflicts', in C.J. TAMS, J. SLOAN (eds.), *The Development of International Law by the International Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 262-298; C. GREENWOOD, 'The International Court of Justice and the development of international humanitarian law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 104, 2022, pp. 1840-1855; per un'analisi in prospettiva circa il possibile ruolo che la CIG è destinata a ricoprire nella risoluzione di controversie attualmente pendenti con riguardo a conflitti armati terminati o ancora in corso, si vedano i commenti di T. CARNEY, 'Applying International Law to the Nagorno-Karabakh Conflict', in *OpinioJuris*, 22.01.2020, disponibile online su www.opiniojuris.org; A.R. GIL, 'Judicial Relief in War Times? Ukraine vs. Russia (2022) before the International Court of Justice', in *Lisbon Public Law, Working Paper Series No. 2023-1*, pp. 1-32.

conoscere di ricorsi presentati sia da individui (siano essi persone fisiche o giuridiche) che da Stati, oppure venga esteso anche ai tribunali a competenza generale, prima tra gli altri la Corte internazionale di giustizia.

Nel primo caso, nella misura in cui il diritto di intervento sia disciplinato dal trattato o dal Regolamento di Procedura, lo Stato può decidere di partecipare ad una procedura di ricorso già avviata da un individuo per presentare osservazioni su questioni di fatto o di diritto inerenti alla controversia in esame, senza tuttavia divenirne formalmente parte processuale e non essendo, di regola, vincolato dalla decisione pronunciata. Di solito, questo si verifica quando il ricorrente è un cittadino dello Stato che intende esercitare il proprio diritto di intervento nel procedimento, rievocando uno schema di protezione diplomatica *sui generis* capace di ristabilire un assetto interstatale nel contesto di procedure individuali⁶³. Meno frequentemente, invece, l'intervento di uno Stato in qualità di terzo nell'ambito di un procedimento individuale risulta funzionale alla tutela dell'interesse collettivo (e, dunque, esistente in capo agli altri Stati parte) alla corretta amministrazione della giustizia.

Sempre per quanto concerne l'identificazione di ulteriori categorie di ricorsi interstatali sui diritti umani «*under disguise*», qualche autore ha rilevato come in quelle corti internazionali in cui la prassi interstatale sembra essere pressoché inesistente, gli Stati sono comunque riusciti, pur se in maniera indiretta, a sottoporre al vaglio dei giudici problematiche inerenti alla corretta esecuzione degli obblighi pattizi, al tempo stesso scongiurando il rischio di instaurare contenziosi in grado di pregiudicare l'equilibrio delle relazioni interstatali⁶⁴. In più di

⁶³ Per alcuni esempi sul punto, si consideri P. LEACH, 'On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg', cit., p. 26; nell'ottica di meglio qualificare i numerosi ricorsi individuali caratterizzati dall'intervento di uno Stato in qualità di terzo, in dottrina sono state elaborate diverse espressioni che, benché tecnicamente improprie, hanno avuto il merito di evidenziare le 'sfumature interstatali' che pervadono tali procedimenti; sul punto, cfr. M. O'BOYLE, N. BRADY, 'Investigatory Powers of the European Court of Human Rights', in *European Human Rights Law Review*, Vol. 63, Issue 4, 2013, pp. 378-391, p. 389, ove compare la formula 'quasi interstate cases'; la stessa locuzione viene ripetuta anche nel *report* (non vincolante) relativo al seminario di apertura dell'anno giudiziario 2016 della Corte EDU, cfr. 'Background paper for seminar – Opening of the Judicial Year, January 2016, p. 18, disponibile su www.echr.coe.int; ancora, M. MILANOVIĆ, 'The Nagorno-Karabakh Cases', in *EJIL:Talk!*, 23.06.2015, disponibile su www.ejiltalk.org, in cui l'autore utilizza l'espressione 'interstate cases by proxy'.

⁶⁴ Relativamente alla funzione svolta dalla giurisdizione consultiva nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, si veda J. CONTESSE, 'The Rule of Advice in International Human Rights Law', in *The American Journal of International Law*, Vol. 115, Issue 3, 2021, pp. 367-408, in cui l'autore, esaminando la prassi inerente alla Corte interamericana dei diritti umani, pone l'accento sui possibili vantaggi (in parte ancora inesplorati dalla dottrina) riconnessi all'impiego della procedura consultiva, formulando istanze di riforma orientate a valorizzare tale funzione in maniera diversa, a seconda del tipo di tribunale internazionale di volta in volta considerato: invero, se nei tribunali c.d. settoriali l'attenzione dovrebbe essere rivolta ad enfatizzare il dialogo tra Stati e giudici internazionali al fine di conferire una maggiore influenza e legittimazione all'operato di questi ultimi, altresì favorendo un'implementazione più efficace delle opinioni nell'ordinamento interno, nelle corti a competenza c.d. generale la giurisdizione consultiva potrebbe fungere da strumento procedurale 'diplomaticamente' più conveniente per analizzare questioni altamente complesse e politicizzate, assimilabili a veri e propri contenziosi internazionali.

un'occasione, infatti, gli Stati hanno preferito incardinare procedimenti consultivi che, a differenza dei corrispondenti contenziosi, consentono al soggetto richiedente (che, a seconda del Regolamento di Procedura del tribunale internazionale di riferimento, può essere uno Stato, un organo delle Nazioni Unite all'uopo autorizzato, un'organizzazione internazionale ovvero anche una giurisdizione nazionale di ultima istanza) di ottenere 'soltanto' una statuizione priva di qualsiasi efficacia vincolante⁶⁵. Trattasi, nondimeno, di una pronuncia cui è attribuito un notevole grado di autorevolezza: ciò in quanto l'opinione consultiva è idonea ad incidere significativamente sul progressivo sviluppo del diritto internazionale, specie con riferimento a questioni controverse e dibattute, in merito alle quali si sono avute divergenze (anche politiche) tra gli Stati della comunità internazionale⁶⁶.

Da ultimo, a completamento di quest'elencazione, alcuni autori hanno, in maniera forse proceduralmente impropria, assimilato alla categoria dei procedimenti interstatali in materia di diritti umani anche quei ricorsi individuali da essi derivanti, prendendo le mosse dalle medesime circostanze di fatto e di diritto, instaurati dagli individui delle asserite violazioni. Sebbene le due tipologie di ricorso siano da intendersi come tradizionalmente distinte, il simultaneo esame delle stesse ad opera delle corti internazionali ha profilato la necessità di elaborare un'espressa regolamentazione del loro rapporto (allo stato attuale, ancora mancante), specie in quei tribunali settoriali in cui alla prevalente prassi individuale si è di recente affiancata una cospicua diffusione del contenzioso interstatale. Invero, le principali preoccupazioni connesse

⁶⁵ Posto che il procedimento consultivo sfocia nella pronuncia di una decisione priva di efficacia vincolante, in letteratura non mancano contributi che, in maniera inedita, hanno indagato il (pur raro) fenomeno delle c.d. 'binding advisory opinions' talvolta domandate alla Corte internazionale di giustizia. Questa inconsueta efficacia attribuita all'opinione consultiva non è prevista né dalla Carta delle Nazioni, né dallo Statuto della Corte, essendo disciplinata da altre fonti di rango 'inferiore': ad es., disposizioni di questo genere possono essere rinvenute in alcuni accordi di sede (c.d. 'headquarters agreements') conclusi dalle organizzazioni internazionali con gli Stati sul cui territorio esse conducono le proprie attività, ovvero anche all'interno di trattati generali in materia di immunità ed altri privilegi riconosciuti alle Nazioni Unite e ai loro funzionari. In tali ipotesi, alla giurisdizione consultiva è attribuita la specifica funzione di risoluzione delle controversie rispetto alle quali le Nazioni Unite od altra istituzione collegata sia una delle parti in causa. Sul punto, cfr. R. AGO, 'Binding Advisory Opinions of the International Court of Justice', in *The American Journal of International Law*, Vol. 85, Issue 3, July 1991, pp. 439-451.

⁶⁶ Cfr. International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives)*, Preliminary Objections, Judgment, 28 January 2021, § 205; più in generale, sulla rilevanza delle statuizioni contenute nelle opinioni consultive, specie con riferimento ad interessi e valori collettivi condivisi dalla comunità internazionale, si considerino *ex multis* M. BENZING, 'Community Interests in the Procedure of International Courts and Tribunals', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 5, 2006, pp. 217-384, in particolare p. 369; H. LAUTERPACHT, *The Development of International Law by the International Court* (Stevens & Sons, Ltd.: London, 1958); L. BOISSON DE CHAZOURNES, 'Advisory Opinions and the Furtherance of the Common Interest of Mankind', in L. BOISSON DE CHAZOURNES, C.P.R. ROMANO, R. MACKENZIE (eds.), *International Organization and International Dispute Settlement: Trends and Prospects* (Leiden: Brill Nijhoff), 2002, pp. 105-118, spec. p. 105; ancora, Y. SHANY, 'No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Enforcement of a New International Judiciary', in *European Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 1, 2009, pp. 73-91; R. WOLFRUM, 'Enforcing Community Interests through International Dispute Settlement: Reality or Utopia?', in U. FASTENRATH, R. GEIGER, D.-E. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, cit., p. 1134.

al descritto fenomeno attengono al rischio di sovrapposizione tra i diversi procedimenti, cui si associano ulteriori aspetti quali, ad esempio, l'incidenza che l'esame di un ricorso interstatale esercita, in termini di impiego di risorse e tempistiche di svolgimento, sui procedimenti individuali riguardanti le medesime doglianze, inevitabilmente ritardandone o sospendendone l'esame, o ancora pregiudicandone parzialmente l'esito mediante la previa decisione di questioni di ammissibilità o di merito⁶⁷.

1.2.3. La prassi interstatale attualmente esistente dinanzi ai sistemi regionali di tutela dei diritti umani

'Palcoscenico d'elezione' del descritto aumento dei procedimenti interstatali sui diritti umani è senz'altro lo spazio giuridico europeo, nel cui contesto opera la Corte europea dei diritti umani, organo di controllo avente natura giurisdizionale creato nel 1959 dalla Convenzione europea dei diritti umani con la specifica funzione di monitorare ed assicurare l'applicazione ed il rispetto delle norme poste a presidio dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Accanto alla procedura di ricorso individuale, succintamente disciplinata all'art. 34 CEDU e considerata quale autentica 'pietra angolare' dell'intero impianto convenzionale⁶⁸, l'art. 33 CEDU contempla la facoltà, in capo a ciascuna

⁶⁷ A tal proposito, giova evidenziare come anche in seno al c.d. *Drafting Group on Effective Processing and Resolutions of Cases Relating to Inter-State Disputes* – gruppo di redazione 'ad hoc' istituito dallo *Steering Committee for Human Rights* del Consiglio d'Europa nell'ottica di elaborare proposte di riforma per una più spedita ed effettiva trattazione dei ricorsi interstatali – è emersa una consapevolezza circa l'esistenza di molteplici questioni procedurali attinenti alla contestuale trattazione di ricorsi interstatali ed individuali «on the same matter»; si rinvia all'allegato del *Drafting Group on Effective Processing and Resolution of Cases Relating to Inter-State Disputes*, 'Draft CCDH Report on the Effective Processing and Resolution of Cases Relating to inter-State disputes', doc. DH-SYSC-IV(2020)04REV2, 15 marzo 2021, p. 24, §§ 41 e ss., disponibile su www.coe.int; per una generale disamina del rapporto intercorrente tra procedure di ricorso individuale ed interstatale dinanzi alla Corte EDU, nonché per un'analisi della pertinente prassi giurisprudenziale, si vedano, tra gli altri, H. TIGROUDJA, 'Could the Collective Guarantee Mechanism Be Detrimental to Individuals' International Litigation Capacity? Some Thoughts on Parallel Inter-State and Individual Applications Before the ECHR', cit.; E. CARPANELLI, 'Il rapporto tra ricorsi individuali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani', cit.; infine, alcuni ricorsi individuali 'discendenti' dalle procedure interstatali e a queste ultime intimamente connessi sono stati oggetto di indagine con riguardo a specifiche situazioni di conflitto armato; *ex multis*, cfr. B. DICKSON, *The European Convention on Human Rights and the Conflict in Northern Ireland* (Oxford: Oxford University Press), 2010, pp. 142-153, con riferimento al conflitto che ha interessato l'Irlanda del Nord tra la fine degli anni sessanta e la fine degli anni novanta del secolo scorso, e che ha occasionato il celebre *ricorso Irlanda c. Regno Unito*, esaminato dall'allora operante Commissione EDU, da cui sono poi scaturiti diversi procedimenti individuali; ancora, si consideri B. BOWRING, 'Georgia, Russia and the Crisis of the Council of Europe: Inter-State Applications, Individual Complaint and the Future of the Strasbourg Model of Human Rights Litigation', in J.A. GREEN, C.P.M. WATERS (eds.), *Conflict in the Caucasus. Implications for International Legal Order* (New York: Palgrave MacMillan) 2010, pp. 114-135.

⁶⁸ «[...] It is widely recognized that the right of an individual application is a cornerstone of the system for protecting the rights and freedoms set forth in the European Convention on Human Rights», cfr. in tal senso 'Draft CCDH Report on the Effective Processing and Resolution of Cases Relating to Inter-State Disputes', doc. DH-SYSC-IV(2020)04REV2, cit., p. 6, par. 2. Più in generale, sulla progressiva affermazione del ricorso individuale quale imprescindibile strumento di tutela giurisdizionale dei diritti umani dell'individuo, si consideri *ex multis* A.A. CANÇADO TRINDADE, 'The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of

Alta Parte contraente, di adire la Corte al fine di denunciare l'eventuale violazione di uno o più obblighi convenzionali da parte di un altro Stato membro. Per fornire un'idea dell'attivismo della Corte di Strasburgo sul fronte interstatale, è utile riportare un dato quantitativo: se, a far data dal 1956 e fino ai primi anni duemila, i procedimenti interstatali portati all'attenzione della Commissione europea dei diritti umani, prima (secondo quanto previsto dal vecchio testo dell'art. 24) e della Corte EDU, poi (sulla base all'attuale art. 33) sono stati dodici in quasi quarant'anni di attività, negli ultimi quattordici anni questo numero è significativamente aumentato, potendosi oggi individuare ben diciassette contenziosi avviati dagli Stati a partire dal 2007. Di questi, due sono stati definiti con sentenza di merito, cinque sono stati oggetto di una decisione di ammissibilità oppure sono stati radiati dall'elenco dei ricorsi pendenti ai sensi dell'art. 37 CEDU; infine, dieci di essi attendono di essere ancora esaminati. Ulteriore dato d'interesse è ravvisabile nella circostanza per cui, di tali diciassette ricorsi interstatali, nove di essi (più della metà) sono stati instaurati negli ultimi tre anni, a riprova dell'attuale inversione di tendenza rispetto al passato⁶⁹.

Al rinnovato attivismo della Corte di Strasburgo fa da 'contraltare' la quasi totale assenza di ricorsi interstatali attualmente pendenti altri tribunali regionali 'specializzati' in materia di diritti umani, pur essendo tale facoltà comunque disciplinata dai vari trattati istitutivi, strutturati sulla falsariga della Convenzione europea dei diritti umani.

L'art. 45 della Convenzione interamericana dei diritti umani (d'ora in avanti, anche CADU), infatti, prevede uno strumento di risoluzione di controversie tra Stati; tuttavia, come specificato dal secondo paragrafo di tale disposizione, e a differenza di quanto previsto ex art. 33 CEDU, le comunicazioni interstatali presentate in virtù dell'art. 45 CADU possono essere ritenute ammissibili e, di conseguenza, esaminate soltanto se presentate da uno Stato parte che abbia effettuato un'espressa dichiarazione – avente durata indefinita ovvero effettuata soltanto con riferimento ad un determinato periodo di tempo o in relazione ad una controversia specifica – di accettazione della competenza quasi-giurisdizionale della Commissione. Trattandosi di una mera facoltà 'sovrana' riconosciuta a ciascuno Stato parte, può dunque ben comprendersi l'esiguo numero delle dichiarazioni *spontaneae* registratesi fino alla data attuale e, per l'effetto, di procedimenti interstatali avviati.

Invero, nell'ambito del sistema interamericano, il meccanismo di ricorso interstatale ex art. 45 CADU è stato attivato soltanto in due distinte occasioni nell'arco di oltre settant'anni di attività della Commissione interamericana, con esiti poco soddisfacenti. La prima comunicazione, risalente al 2006 e instaurata dal Nicaragua nei confronti del Costa Rica, si fondava

the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century', in *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 30, Issue 1, 1998, pp. 1-27.

⁶⁹ L'elenco aggiornato e completo dei ricorsi interstatali introdotti a Strasburgo a partire dal 1956 fino alla data attuale è disponibile sul sito ufficiale della Corte europea dei diritti umani, e liberamente consultabile al seguente indirizzo web: https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf.

sulla presunta inosservanza, ad opera dello Stato convenuto, di svariati diritti fondamentali di alcuni immigrati nicaraguensi. Tuttavia, la Commissione aveva giudicato il ricorso inammissibile, dal momento che lo Stato ricorrente non aveva fornito sufficienti mezzi di prova idonei a dimostrare la sussistenza di una c.d. *generalized practice* di discriminazione non potendo, per l'effetto, ritenersi 'dispensato' dal previo esaurimento delle vie di ricorso interne.

La seconda procedura interstatale, invece, è stata promossa dall'Ecuador contro la Colombia in seguito all'omicidio di un cittadino ecuadoregno nel contesto di un'operazione militare condotta dalle forze armate colombiane nel territorio dello Stato ricorrente. Dopo un complesso e travagliato procedimento dinanzi alla Commissione, caratterizzato da innumerevoli (in parte infruttuosi) tentativi di composizione amichevole della controversia, la questione è stata da ultimo risolta mediante una soluzione concordata tra le parti coinvolte nel procedimento e mediata dalla Commissione stessa, conducendo ad un'archiviazione del relativo contenzioso. Tuttavia, come pure evidenziato da alcuni autori⁷⁰, alla ritrosia manifestata dagli Stati dell'America Latina nei confronti della procedura *ex art. 45 CADU* non fa da contraltare un loro completo disinteresse per il contenzioso interstatale sui diritti umani. Infatti, diversi Stati firmatari della Convenzione hanno dimostrato di prediligere *altre* sedi di contenzioso internazionale (tra le altre, la Corte internazionale di giustizia), cui sottoporre eventuali controversie. Altri, invece, hanno preferito ricorrere al più diplomatico strumento dell'opinione consultiva nell'ottica di devolvere alla Corte interamericana dei diritti umani questioni inerenti alla corretta applicazione ed interpretazione della Convenzione, al contempo evitando di instaurare un contenzioso bilaterale in grado di pregiudicare sensibilmente i rapporti tra i vari Stati⁷¹.

⁷⁰ Per ciò che concerne l'ambivalente funzione riconosciuta alla giurisdizione consultiva nell'ambito del contenzioso relativo ai diritti umani, si veda J. CONTESSE, 'The Rule of Advice in International Human Rights Law', in *The American Journal of International Law*, cit., in particolare pp. 370-371, in cui l'autore propone un'interessante bipartizione interna alla categoria della giurisdizione consultiva, distinguendo un primo modello c.d. 'ruling through advice', in cui i tribunali internazionali decidono una questione facendo applicazione delle norme di diritto internazionale (siano esse consuetudinarie o convenzionali), pur disconoscendosi all'opinione consultiva efficacia vincolante; un secondo modello, c.d. 'anticipatory jurisdiction', il giudice adito mediante procedura consultiva non si pronuncia nel merito, ma propone una soluzione della questione che possa costituire una base al fine di orientare la decisione di coloro che sono chiamati a risolvere giudizialmente la controversia. A tal proposito, si potrebbe discutere circa un'eventuale 'distorsione' della funzione tipica attribuita nella prassi internazionale allo strumento dell'opinione consultiva; cfr. H. THIRLWAY, 'Advisory Opinions', in R. WOLFRUM (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], April 2006, disponibile online, par. 2, ove si afferma che «An advisory opinion is not, therefore, strictly speaking, a method of settlement of international disputes: 'The purpose of the advisory function is not to settle – at least directly (enfasi aggiunta) – disputes between States, but to offer legal advice to the organs and institutions requesting the opinion'». Con specifico riguardo alla notevole rilevanza attribuita all'opinione consultiva nell'ambito del sistema interamericano di tutela dei diritti umani, cfr. J. CONTESSE, 'Inter-State Cases in Disguise under Inter-American Human Rights Law: Advisory Opinion as Inter-State Disputes', in *Völkerrechtsblog*, 27.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁷¹ A tal proposito, Jorge Contesse fa riferimento a due distinte opinioni consultive, entrambe sottoposte all'attenzione della Corte interamericana dei diritti umani da parte del Messico. La prima di esse aveva ad oggetto l'effettiva osservanza e salvaguardia di alcuni dei diritti fondamentali dei migranti, asseritamente violati dallo Stato terzo (nella specie, gli Stati Uniti d'America) ogniquale volta quest'ultimo avesse omesso di informare adeguatamente i

Infine, anche gli artt. 47-54 della Carta africana dei diritti umani e dei popoli disciplinano un meccanismo di controllo interstatale, riconoscendo alla Commissione Africana il potere di ricevere comunicazioni presentate da uno Stato contro un altro Stato che abbia presumibilmente posto in essere violazioni di diritti umani. Al pari di quanto previsto dal sistema CEDU e contrariamente a quanto invece contemplato nel sistema interamericano, la competenza della Commissione ad esaminare ricorsi interstatali si configura in automatico, a seguito alla semplice ratifica della Carta, non essendo condizionata ad alcuna accettazione espressa da parte degli Stati membri e potendo essere limitata solo tramite apposizione di riserva all'art. 47 (che ad oggi risulta essere pienamente operativo nei confronti di tutti gli Stati parte)⁷². La Corte africana, invece, istituita successivamente con l'obiettivo di istituire un organo giurisdizionale 'permanente' in grado di emettere sentenze e altre decisioni vincolanti su ricorsi presentati unicamente dagli Stati membri del Protocollo di Ouagadougou o dalla Commissione africana, attende ancora di ricevere la sua prima comunicazione interstatale, potendosi in ogni caso pronunciare soltanto su controversie relative a comunicazioni già presentate in prima istanza alla Commissione africana. Ad oggi, invero, solo la Commissione africana ha avuto occasione di esaminare tre procedure interstatali, benché 'dipante' in un periodo di quindici anni. Procedendo in ordine cronologico, il procedimento interstatale più risalente è stato incardinato nel

migranti, cittadini messicani, circa il loro diritto di comunicare con il consolato messicano in pendenza di una condanna alla pena di morte, da ultimo eseguita a loro danno in dieci differenti Stati federati degli Stati Uniti. Com'è evidente, tale caso presenta notevoli analogie con il caso *Avena*, 'parallelamente' instaurato dinanzi alla Corte internazionale di giustizia; in entrambi i casi, infatti, le doglianze formulate dal Messico riguardavano un medesimo Stato convenuto, i.e. gli Stati Uniti d'America, *esspressamente* citato in giudizio dinanzi alla CIG e nei cui confronti era stata richiesta, pur se *indirettamente*, l'opinione consultiva dinanzi alla Corte interamericana avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 36 della Convenzione internazionale sulle relazioni consolari e diplomatiche del 1963 (cfr. Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-16/99 (requested by the United Mexican States), 1st October 1999, 'The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law') Similmente, la seconda richiesta di opinione consultiva riguardava i diritti dei migranti privi di documenti alla luce del diritto internazionale. Nel 2003, la Corte interamericana dei diritti umani ha pronunciato la propria decisione, affermando la natura cogente del principio generale di non discriminazione; dal momento che, come pure argomentato da alcuni autori (cfr. B. LYON, 'The Inter-American Court of Human Rights Defines Unauthorized Migrant Workers' Rights for the Hemisphere: A Comment on Advisory Opinion 18', in *N.Y.U. Review of Law & Social Change*, Vol. 28, 2003-2004, pp. 547-596, spec. p. 570), probabilmente, al fine di 'aggirare' la mancata ratifica del Patto di San José – ancora mancante alla data attuale – da parte degli Stati Uniti (cfr. Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-18/03 (requested by the United Mexican States), 7 September 2003, 'Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants').

⁷² Per uno sguardo d'insieme sulle procedure di attivazione della giurisdizione esistente in capo alla Commissione Africana e alla Corte Africana dei diritti umani e dei popoli, nonché sul suo concreto funzionamento, si consideri F. VILJOEN, 'Communications under the African Charter: Procedure and Admissibility', in M. EVANS, R. MURRAY (eds.), *The African Charter on Human and People's Rights: The System in Practice, 1986-2006* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2006, pp. 76-138; sulle ragioni dello scarso 'successo' delle comunicazioni interstatali nel contesto africano dei diritti umani, con particolare riguardo all'operato della Commissione, si vedano F. VILJOEN, 'A Procedure Likely to Remain Rare in the African System: An Introduction to Inter-State Communications Under the African Human Rights System', in *Völkerrechtsblog*, 27.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org; G. PASCALE, 'La mancata 'esplosione' del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(3), 2021, pp. 657-670.

1999 ad opera della Repubblica Democratica del Congo nei confronti di Burundi, Ruanda ed Uganda; lo Stato ricorrente lamentava gravi e sistematiche violazioni di diritti fondamentali, nonché una reiterata inosservanza del diritto internazionale umanitario nell'ambito di vari atti di aggressione armata condotti dal Ruanda nel territorio del Congo, violando l'integrità territoriale di quest'ultimo, pur garantita dall'Organizzazione dell'Unità Africana⁷³. Ciò che è interessante evidenziare è che, in concomitanza con il procedimento avviato dinanzi alla Commissione africana, la Repubblica Democratica del Congo aveva convenuto in giudizio l'Uganda anche dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, accusandolo di aver compiuto operazioni militari nel proprio territorio in violazione, tra l'altro, del divieto della minaccia e dell'uso della forza armata di cui all'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite⁷⁴. In entrambi i casi lo Stato convenuto, pur non negando di aver compiuto tali attività armate, sosteneva che alcune operazioni militari potevano essere giustificate a titolo di legittima difesa, essendo state compiute con l'unico intento di arginare le forze congolese e sudanesi che si preparavano ad attaccare, nonché di neutralizzare le azioni offensive transfrontaliere compiute nei confronti dell'Uganda da svariati movimenti ribelli congolese. Ambedue i procedimenti hanno avuto un esito positivo per il Congo, dal momento che sia la Corte internazionale di giustizia che la Commissione Africana, pur fondando le proprie argomentazioni a partire dall'applicazione ed interpretazione di due differenti strumenti normativi – rispettivamente, la Carta delle Nazioni Unite e la Carta africana dei diritti umani e dei popoli – hanno accertato plurime violazioni da parte dell'Uganda. Tra l'altro, benché adita anteriormente ed essendosi pronunciata nel merito del ricorso interstatale già in data 29 maggio 2003, la Commissione Africana ha pubblicato la propria decisione soltanto nel 2006, dopo che i giudici de L'Aia resero nota la propria sentenza in data 19 dicembre 2005. Ciò non è privo di significato in quanto, pur in assenza di disposizioni volte a regolare il funzionamento di meccanismi di litispendenza tra due o più contenziosi interstatali contestualmente pendenti, da un lato, e le modalità di coordinamento tra decisioni pronunciate su medesime questioni, siano esse *vere e proprie* sentenze giuridicamente vincolanti o avendo natura di opinioni quasi-giurisdizionali prive di qualsivoglia efficacia obbligatoria, dall'altro, la Commissione africana ha dimostrato di adottare un atteggiamento piuttosto cauto e 'guardingo', attendendo le risultanze del procedimento dinanzi alla Corte internazionale di giustizia prima di pronunciarsi sulla comunicazione sottoposta alla sua attenzione. Elemento, quest'ultimo, suscettibile di assumere particolare rilievo nell'ottica di favorire un più agevole coordinamento tra giudicati «*on the same matter*», per tali intendendosi quei provvedimenti che, pur se ottenuti azionando strumenti internazionali di volta in volta diversi e pur

⁷³ Cfr. African Commission on Human and Peoples' Rights, *Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda, Uganda*, Communication No. 227/99, Decided on Merits, 33rd Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 29 May 2009.

⁷⁴ International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, 19 December 2005, I.C.J. Reports 2005, p. 168.

dotati di un'efficacia giuridica a raggio variabile, potendo essere o meno vincolanti, risultano fondati su questioni *sostanzialmente* identiche.

La seconda comunicazione interstatale di cui è stata investita la Commissione africana è stata notificata nel 2012 dal Sudan nei confronti del Sud Sudan⁷⁵. Tuttavia, per motivazioni che risultano ad oggi ancora poco chiare, la Commissione ha ritenuto di non poterla prendere in considerazione; la relativa decisione d'inammissibilità non è mai stata resa nota, essendo soltanto rapidamente menzionata nella trentaquattresima relazione di attività. Con ogni probabilità, tale pronuncia si giustifica in ragione del fatto che, al momento in cui è stato presentato il ricorso, il Sud Sudan non aveva ancora proceduto all'effettiva ratifica della Carta africana, avvenuta soltanto nel 2013.

Da ultimo, la più recente procedura di ricorso interstatale instaurata dinanzi alla Commissione africana è stata introdotta nel 2014 dal Gibuti nei confronti dell'Eritrea⁷⁶: la comunicazione, ritenuta ammissibile mediante decisione risalente al mese di febbraio del 2019 (non ancora resa pubblica, essendo soltanto indicata nell'ultimo *report* della Commissione), sembrerebbe essere stata di recente ritirata dallo Stato ricorrente, secondo quanto è possibile dedurre dal Rapporto presentato durante la 53esima Sessione del Consiglio sui diritti umani dal Relatore Speciale sulla situazione in Eritrea⁷⁷.

1.2.4. La prassi interstatale esistente dinanzi agli organi di monitoraggio istituiti nell'ambito delle convenzioni sui diritti umani concluse in seno alle Nazioni Unite

Il recente incremento quantitativo di ricorsi interstatali ha rappresentato un *leitmotiv* che, seppur in misura minore (ma non per questo meno rilevante), ha di recente interessato anche l'attività di alcuni organi quasi-giurisdizionali di garanzia istituiti nell'ambito delle Nazioni Unite, i cui trattati istitutivi contemplano, in capo a ciascuno Stato parte e a determinate condizioni, la facoltà di promuovere una comunicazione interstatale. Tuttavia, come già accennato e come pure sarà meglio esaminato *infra*⁷⁸, non si tratta mai di una procedura obbligatoria, la cui concreta attivazione dipende dalla preventiva accettazione della competenza dei Comitati ad opera di *tutti* gli Stati di volta in volta coinvolti. Come opportunamente evidenziato da alcuni autori, questa circostanza sarebbe stata suscettibile (e, in parte, rappresenta ancora il principale limite

⁷⁵ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Sudan v. South Sudan*, Communication No. 422/12, 34th Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 23 April 2013, p. 4.

⁷⁶ African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication no. 478/14, *Djibouti v. Eritrea*, 46th Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 14 May 2019, p. 6.

⁷⁷ United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Situation of human rights in Eritrea, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea, 9 May 2023 (Country Reports), A/HRC/53/20, par. 26, dove si legge quanto segue: «[...] Djibouti submitted a communication about the prisoners to the African Commission on Human and Peoples' Rights, which the Commission declared admissible in February 2019. However, it was withdrawn by Djibouti on 24 May 2021. »

⁷⁸ Capitolo II, Sezione II.

di tale procedura) di condizionare negativamente la frequenza d'impiego del ricorso interstatale dinanzi ai meccanismi di controllo istituiti in seno ai trattati ONU sui diritti umani, rendendolo uno strumento di tutela scarsamente attrattivo e pregiudicandone il definitivo consolidamento⁷⁹.

Malgrado ciò, a partire dal 2018 il ricorso interstatale ha conosciuto un utilizzo (circo-scritto) anche dinanzi a questi organi 'ibridi', limitatamente al Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (d'ora in avanti, Comitato CERD)⁸⁰: emblematiche in tal senso sono senz'altro le tre comunicazioni interstatali instaurate dal Qatar nei confronti del Regno dell'Arabia Saudita⁸¹ e degli Emirati Arabi Uniti⁸², nonché dalla Palestina contro Israele⁸³. A questo proposito, non si può fare a meno di evidenziare come la procedura interstatale disciplinata dalla CERD abbia riscosso un inatteso successo, potendo all'occorrenza rappresentare un valido 'espediente' quasi-giurisdizionale al fine di pervenire ad una soluzione di controversie aventi ad oggetto doglianze in materia di discriminazione razziale. Infatti, pur riconoscendosi come si tratti di un numero di ricorsi interstatali piuttosto esiguo, tutte e tre le comunicazioni hanno agevolmente superato il vaglio di giurisdizione ed ammissibilità dinanzi al Comitato⁸⁴, il quale sarà pertanto chiamato, negli anni a venire, a rendere decisioni di merito

⁷⁹ Sul punto, si veda S. LECKIE, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?', *cit.*, p. 253.

⁸⁰ Per una ricognizione dei lavori preparatori che hanno condotto all'introduzione di un meccanismo interstatale di risoluzione delle controversie nell'ambito del sistema CERD, si consideri D. KEANE, 'Inter-state cases under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination', in A. ZIMMERMANN, N. WEIR (eds.), *Human Rights and International Humanitarian Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 199-204; sempre D. KEANE, 'Towards an Amicable Solution in the Universal Human Rights System: Inter-State Communications under the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination', in *Völkerrechtsblog*, 28.4.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁸¹ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/1 under Article 11(3), *Admissibility of the communication; Discrimination on the ground of national or ethnic origin*, 27 August 2019.

⁸² Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Qatar v. United Arab Emirates*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), *Admissibility of the communication; Discrimination on the ground of national or ethnic origin*, 27 August 2019.

⁸³ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(2), *Jurisdiction of the Committee; Discrimination on the ground of national or ethnic origin*, 12 December 2019.

⁸⁴ Circa la rilevanza delle decisioni di ammissibilità adottate dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale nell'ambito dei due ricorsi contestualmente avviati dal Qatar, cfr. D. KEANE, 'CERD Reaches Historic Decisions in Inter-State Communications', in *EJIL:Talk!*, 6.09.2019, disponibile su www.ejiltalk.org; quanto alla procedura interstatale promossa dalla Palestina nei confronti di Israele, invece, si consideri anzitutto J. EIKEN, 'Breaking New Ground? The CERD Committee's Decision on Jurisdiction in the Inter-State Communications Procedure Between Palestine and Israel', in *EJIL:Talk!*, 29.01.2020, disponibile su www.ejiltalk.org; da ultimo, ancora J. EIKEN, 'Breaking New Ground – Again? The CERD Committee's Decision on Admissibility in *Palestine v. Israel*', in *EJIL:Talk!*, 31.05.2021, parimenti disponibile su www.ejiltalk.org.

che, sebbene sprovviste di vera e propria efficacia giuridica⁸⁵, risultano senz'altro funzionali ad accertare gravi e sistematiche violazioni di diritti fondamentali⁸⁶.

1.2.5. La prassi interstatale in materia di diritti umani dinanzi alla Corte internazionale di giustizia: un utile *tertium comparationis*

Come già in parte anticipato, anche la Corte internazionale di giustizia – dopo un lungo e travagliato periodo di ‘gestazione’ durante il quale si è registrata una crescente attenzione nei confronti della dimensione giuridica della persona umana, pur sempre in maniera indiretta e *mediata* attraverso l’esame di procedimenti contenziosi tra Stati – è stata chiamata a confrontarsi con una discreta quantità di controversie *immediatamente* concernenti l’interpretazione o l’applicazione delle norme pattizie sui diritti umani, anche in virtù di un’evidente propensione degli Stati, diffusasi in tempi recenti, ad attivare con maggiore frequenza le clausole compromissorie inserite nei diversi trattati multilaterali di settore⁸⁷.

Nell’ambito di questo processo di (lenta ma evidente) ‘umanizzazione’ delle controversie interstatali, è possibile identificare almeno tre diverse tipologie di contenzioso vertente sui diritti umani di cui la CIG è stata investita nel corso degli ultimi anni, da differenziare a seconda del grado, più o meno intenso, di coinvolgimento degli interessi particolari dello Stato attore nelle vicende dedotte del giudizio.

⁸⁵ Anche se proprio tale aspetto potrebbe rappresentare un fattore incentivante per quegli Stati intenzionati ad attivare la clausola compromissoria della Convenzione, senza che i medesimi siano ‘scoraggiati’ dall’effetto deterrente, sul piano delle relazioni diplomatiche, connesso all’adozione di una decisione vincolante. Più in generale, per un commento sull’attrattività della procedura, si consideri P. THORNBERRY, ‘The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)’, in F. MÉGRET, P. ALSTON, (eds.) *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Oxford University Press; 2nd Edition), 2020, pp. 309-338, pp. 320-321.

⁸⁶ Si evidenzia come le due procedure di comunicazione interstatale instaurate ai sensi degli artt. 11-13 CERD dal Qatar nei confronti, rispettivamente, del Regno dell’Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti, risultino attualmente archiviate in seguito ad una specifica richiesta pervenuta in tal senso dagli Stati; invero, dopo aver preventivamente richiesto una sospensione dei procedimenti, essendo stati i medesimi *medio tempore* impegnati in lunghi e complessi negoziati, tutti e tre gli Stati sono da ultimo pervenuti ad una composizione amichevole delle varie questioni dedotte nei ricorsi. Cfr. ‘Decision of the *ad hoc* Conciliation Commission on the termination of the proceedings concerning the interstate communication Qatar v. the Kingdom of Saudi Arabia’, 19 January 2022; ‘Decision of the *ad hoc* Conciliation Commission on the termination of the proceedings concerning the interstate communication Qatar v. the United Arab Emirates’, 26 January 2022.

⁸⁷ Per una puntuale ricognizione concernente il progressivo ‘avvicinamento’ della Corte internazionale di giustizia alla tematica dei diritti umani, si consideri anzitutto R. HIGGINS, ‘Human Rights in the International Court of Justice’, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 4, 2007, pp. 745-752; ancora, B. SIMMA, ‘Human Rights Before the International Court of Justice: Community Interest Coming to Life?’, in C.J. TAMS, J. SLOAN (eds.), *The Development of International Law by the International Court of Justice*, cit., p. 304, dove l’autore rileva significativamente quanto segue: «[...] just as the development of human rights as a body of law and institutions at the global level took several decades to develop... the role of the Court as an interpreter and applier of human rights was unfolded gradually in rather meandering ways». Per un’analisi ‘multilivello’ (procedurale, sostanziale e istituzionale) della prassi elaborata dalla CIG con riferimento allo sviluppo della propria giurisprudenza in materia di diritti umani, si veda G. ZYBERI, ‘The Interpretation and Development of International Human Rights Law by the International Court of Justice’, in M. SCHEININ (ed.), *Human Rights Norms in ‘Other’ International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2019, pp. 28-61.

In primo luogo, vengono in rilievo – sebbene costituiscano ancora un’assoluta eccezione – i ricorsi c.d. ‘disinteressati’ o ‘puri’, instaurati al fine di far valere la responsabilità dello Stato convenuto derivante dall’inosservanza di un obbligo c.d. *erga omnes* o *erga omnes partes*⁸⁸. Nell’ambito di questa prima categoria di controversie, il procedimento *Belgio c. Senegal*⁸⁹ inerente all’inosservanza dell’obbligo *aut dedere, aut judicare* (estradare o punire) di cui all’art. 7 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 (CAT) ai danni di Hissène Habré (già dittatore del Chad tra il 1982 ed il 1990) assume connotati paradigmatici: trattasi della prima ipotesi di c.d. *actio popularis* tramite cui lo Stato attore, pur non risultando direttamente pregiudicato dall’illecito, si è fatto portatore degli interessi dei cittadini del Ciad, nonché dei cittadini di nazionalità belga e di origini ciadiane i cui diritti fondamentali erano stati violati in ragione del regime oppressivo vigente nello Stato convenuto.

⁸⁸ Sulla definizione di obbligo c.d. *erga omnes*, la letteratura internazionalistica è costellata da una moltitudine di contributi; si consideri, *ex multis*, M. RAGAZZI, *The Concept of International Obligations Erga Omnes* (Oxford: Clarendon Press), 1997; sulla distinzione tra obblighi c.d. ‘erga omnes’ e obblighi c.d. ‘erga omnes partes’, vi veda invece L.-A. SICILIANOS, ‘The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility’, in *The European Journal of International Law*, Vol. 13, No. 5, 2002, pp. 1127-1145, 1134-1137. In generale, si osserva che il concetto di obbligo ‘erga omnes partes’ ha fatto la sua primissima comparsa nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in occasione del parere consultivo reso nel 1951 in relazione all’ammissibilità delle riserve alla Convenzione sul genocidio del 1948, laddove i giudici de L’Aia evidenziarono che alcuni obblighi di diritto internazionale assumono una particolare connotazione, tale per cui gli Stati ‘do not have any interests of their own; they merely have, one and all, a common interest’. Tale distinzione tra obblighi, soltanto tratteggiata nel suddetto parere consultivo, fu ulteriormente elaborata in occasione del celebre *obiter dictum* reso nell’ambito della celebre controversia *Barcelona Traction (Belgio c. Spagna)* del 1970. La sentenza, incentrata sull’identificazione dello Stato legittimato ad intervenire in protezione diplomatica nell’ipotesi in cui il soggetto leso nel godimento dei diritti che gli Stati sono tenuti a garantire agli stranieri sia una persona giuridica, si sofferma incidentalmente sulla distinzione tra obblighi reciproci degli Stati – quali sono quelli che sorgono nell’ambito della protezione diplomatica tra lo Stato territoriale al quale la violazione è imputabile e lo stato nazionale del soggetto leso – ed obblighi di carattere collettivo o c.d. ‘erga omnes’, che gli Stati assumono nei confronti della comunità internazionale nel suo insieme. Questi ultimi obblighi riguardano tutti gli Stati, nel senso che, in considerazione dell’importanza dei diritti che sorgono in corrispondenza degli obblighi erga omnes, tutti gli Stati possono essere considerati come aventi un interesse giuridico a che tali diritti ricevano tutela. La configurazione degli obblighi *erga omnes* tracciata per la prima volta dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza in esame, oltre a ricomparire in pronunce successive (cfr. International Court of Justice, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion, 25 February 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 95, § 180; International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 136, § 157) è rintracciabile, pur dopo l’eliminazione dell’art. 19 del precedente testo del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, nell’art. 48 della sua versione definitiva, così come da ultimo approvata nel 2001. Infine, per ciò che concerne l’ulteriore categoria degli obblighi c.d. ‘erga omnes partes’, occorre rilevare che i medesimi differiscono parzialmente dagli obblighi c.d. ‘erga omnes’, trattandosi di obblighi la cui osservanza è dovuta nei confronti di un gruppo di Stati appartenenti ad un medesimo regime giuridico, come ad es. nel caso di sistemi regionali di tutela dei diritti umani; per l’effetto, anche in questo caso viene riconosciuto il c.d. *locus standi* ad uno Stato diverso da quello direttamente leso, pur dovendosi comunque trattare di uno Stato parte della convenzione internazionale di cui si invoca l’osservanza.

⁸⁹ International Court of Justice, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment (Merits), 20 July 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 422.

Sempre sulla stessa scia, non può non menzionarsi il più recente procedimento instaurato dal Gambia nei confronti del Myanmar per il tramite della clausola compromissoria di cui all'art. IX della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, al fine di accertare le presunte violazioni perpetrate dallo Stato convenuto a danno della minoranza dei Rohingya, gruppo etnico di fede musulmana. Anche in questa ipotesi, benché il Gambia non possa qualificarsi alla stregua di Stato «*directly affected*» dalle allegate condotte genocidarie, la CIG ha ritenuto, in occasione dell'ordinanza con cui ha ritenuto di dover accogliere la richiesta di misure provvisorie avanzata dallo Stato ricorrente, di dover rigettare 'in blocco' le eccezioni sollevate dal Myanmar circa l'effettivo *locus standi* del Gambia, per l'effetto affermando che quest'ultimo era pienamente legittimato ad instaurare il procedimento in qualità di Stato parte della Convenzione sul genocidio, a prescindere dall'esistenza di uno specifico interesse giuridico⁹⁰. Sarebbe peraltro plausibile che, negli anni a venire, la CIG possa essere sempre più spesso investita dell'esame di contenziosi ispirati al modello della c.d. *actio popularis*, quando non anche 'multiparte'. Peraltro, tale tendenza parrebbe essere già in atto, dal momento che molteplici sono state le manifestazioni di supporto rese pubbliche da alcuni Stati nell'ottica di sostenere le doglianze espresse dal Gambia, da ultimo sfociate in formali istanze d'intervento nel procedimento ai sensi dell'art. 63 dello Statuto della CIG⁹¹.

Al di là del caso *Gambia c. Myanmar*, altri due procedimenti instaurati di recente meritano di essere menzionati. In primo luogo, Canada e Paesi Bassi hanno dato seguito ad alcune comunicazioni ufficiali, rese note tra il 2020 e il 2021, volte a denunciare le gravi e sistematiche violazioni di diritti fondamentali compiute in Siria sotto il regime di Bashar Al-Assad, avviando un procedimento sulla base della clausola compromissoria di cui all'art. 30 della Convenzione contro la tortura, altresì richiedendo alla CIG l'adozione di misure provvisorie⁹². In secondo

⁹⁰ Per una generale ricognizione circa il contenuto dell'ordinanza cautelare pronunciata dalla Corte internazionale di giustizia, si veda L. ACCONCIAMESSA, F. SIRONI DE GREGORIO, 'Considerazioni critiche e di prospettiva sulle misure provvisorie della Corte internazionale di giustizia nel caso Gambia c. Myanmar', in *Quaderni di SIDIBlog*, 2020, pp. 369-389.

⁹¹ Si consideri, a tal proposito, il breve comunicato stampa rilasciato da Canada e Paesi Bassi in maniera congiunta, reso noto dal governo canadese e disponibile per la consultazione al seguente indirizzo: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/12/joint-statement-of-canada-and-the-kingdom-of-the-netherlands-regarding-the-gambias-action-to-address-accountability-in-myanmar.html>; cfr. sul punto P. PILLAI, 'Canada and The Netherlands: New Intervention in *The Gambia v. Myanmar* at the International Court of Justice', in *Opinio Juris*, 3.09.2020, disponibile su www.opiniojuris.org; ancora, si veda la dichiarazione di sostegno effettuata dal Regno Unito nel gennaio del 2020 nell'ambito dell'attività di promozione dei diritti umani e della democrazia avviata da Burma Campaign UK, disponibile d: <https://burmacampaign.org.uk/british-government-welcomes-rohingya-genocide-case-at-icj/>; da ultimo, si consideri l'ulteriore dichiarazione di intervento, datata 25 febbraio 2020, ad opera delle Maldive al fine di supportare l'azione legale del Gambia e salvaguardare l'esistenza del popolo Rohingya, disponibile su www.foreign.gov.mv. Ad ogni modo, con riferimento alla crescente importanza dell'intervento di Stati terzi nell'ambito di procedimenti internazionali, cfr. *ex multis* B.I. BONAFÉ, *La protezione degli interessi di Stati terzi davanti alla Corte internazionale di giustizia* (Napoli: Editoriale Scientifica), 2014, in particolare pp. 199-205.

⁹² Si consideri la dichiarazione del Ministero degli Affari Esteri olandese, datata 19 settembre 2020, disponibile su www.government.nl, con cui i Paesi Bassi hanno reso nota la propria intenzione di avviare un contenzioso contro

luogo, il Sud Africa ha convenuto in giudizio Israele sulla base dell'art. IX della Convenzione sul genocidio in relazione alle violazioni asseritamente realizzate dallo Stato convenuto a danno dei civili presenti sul territorio palestinese a partire dal 7 ottobre 2023, altresì chiedendo misure cautelari⁹³.

Un diverso gruppo, sicuramente più folto, di contenziosi interstatali si compone invece dei ricorsi c.d. 'impuri' o 'interessati': tali sono i procedimenti in cui uno Stato, agendo sulla falsariga della protezione diplomatica o consolare, decide di agire in giudizio per conto di una determinata persona fisica o giuridica, o anche di un gruppo di individui particolarmente vulnerabili, nella misura in cui tali soggetti siano ad esso legati tramite un vincolo di cittadinanza o nazionalità⁹⁴. A tal proposito, è utile far riferimento ad alcune controversie più risalenti, quali ad esempio i celebri casi *LaGrand (Germania c. Stati Uniti d'America)*⁹⁵ e *Avena and Other Mexican Nationals (Messico c. Stati Uniti d'America)*⁹⁶. In entrambe le controversie, gli Stati ricorrenti, oltre a lamentare la presunta violazione del diritto, riconosciuto a qualsiasi cittadino che dovesse trovarsi al di fuori dei confini nazionali, di comunicare con i funzionari del consolato e di ivi recarsi in caso di necessità (così come statuito ai sensi dell'art. 36, par. 1, lett. b) della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963), reclamavano che tale prerogativa dovesse a tutti gli effetti essere qualificata alla stregua di un diritto fondamentale dell'individuo. Sebbene nel caso *LaGrand* la problematica sia stata affrontata in maniera soltanto indiretta, circoscrivendola agli effetti derivanti dalla violazione di una norma primaria, la CIG, dovendo pronunciarsi sulla domanda di riparazione, sotto forma di garanzia di non ripetizione, avanzata dalla Germania, lungi dal ricondurre espressamente il contenuto sostanziale dell'art. 36 entro il novero dei diritti umani, ha comunque evidenziato come una mera manifestazione di scuse ufficiali non può in alcun modo essere ritenuta sufficiente nel caso in cui gli individui

la Siria dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, azionando la clausola compromissoria di cui all'art. 30 della Convenzione contro la tortura al fine di denunciare l'inosservanza di molteplici disposizioni della medesima. Sul punto, cfr. anche P. PILLAI, 'On the Anvil: The Netherlands v. Syrian Arab Republic at the International Court of Justice?', in *Opinio Juris*, 29.09.2020, disponibile su www.opiniojuris.org.

⁹³ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Application instituting proceedings and request for the indication of provisional measures, 29 December 2023.

⁹⁴ Molto è stato scritto circa lo stretto nesso intercorrente tra l'esercizio della protezione diplomatica e la tutela dei diritti umani; per uno sguardo d'insieme sulla tematica, si consideri E. MILANO, 'Diplomatic Protection and Human Rights Before the International Court of Justice: Re-Fashioning Tradition?', in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 35, 2004, pp. 85-124; ancora, J. DUGARD, 'Diplomatic Protection and Human Rights: The Draft Articles of the International Law Commission', in *Australian Yearbook of International Law*, Vol. 24, Issue 6, 2005, pp. 75-92; A. VERMEER-KÜNZLI, *The Protection of Individuals by Means of Diplomatic Protection: Diplomatic Protection as a Human Rights Instrument* (Enschede: Print Partners Ipskamp), 2007, pp. 13-16.

⁹⁵ Cfr. International Court of Justice, *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment (Merits), 27 June 2001, I.C.J. Reports 2001, p. 477.

⁹⁶ Cfr. International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment (Merits), 31 March 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 12.

in questione siano stati vittime di detenzione prolungata, ovvero giudicati colpevoli e condannati a scontare una pena detentiva⁹⁷. La valutazione operata dalla Corte circa l'(in)adeguatezza di questa tipologia di riparazione è stata giudicata di notevole impatto da diversi commentatori, dal momento che, nella maggioranza delle ipotesi, la garanzia di non ripetizione viene concessa soltanto laddove si sia in presenza di un pericolo concreto e attuale di futura reiterazione dell'illecito da parte dello Stato⁹⁸.

In buona sostanza, volendo evidenziare la gravità del pregiudizio concretamente sofferto dalle vittime, nel caso *LaGrand* la CIG, in linea con quanto 'parallelamente' affermato da diversi tribunali regionali sui diritti umani⁹⁹, ha dato prova di una timida (ma non per questo meno significativa) apertura verso una progressiva umanizzazione del contenzioso bilaterale tra Stati, ravvisando nella garanzia di non ripetizione la tipologia di riparazione *standard* da riconoscere ogniqualvolta siano accertate gravi inosservanze di obblighi internazionali posti a tutela di diritti fondamentali¹⁰⁰.

Tuttavia, a distanza di pochi anni, nella sentenza di merito adottata in relazione al caso *Avena*, la CIG è sembrata voler tornare sui propri passi, registrando una 'regressione' rispetto alla posizione adottata in precedenza. Invero, pur affermando che l'art. 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 contemplasse un diritto individuale, la stessa ha

⁹⁷ « [...] an apology would not suffice in cases where the individuals concerned have been subjected to prolonged detention or convicted and sentenced to several penalties», cfr. *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment, 27 June 2001, I.C.J. Reports 2001, pp. 513-514, § 124.

⁹⁸ Cfr. *ex multis* C.J. TAMS, 'Recognizing Guarantees and Assurances of Non-Repetition: *LaGrand* and the Law of State Responsibility', in *The Yale Journal of International Law*, Vol. 27, 2002, pp. 441-444; ancora, V. STOICA, *Remedies Before the International Court of Justice: A Systemic Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press), 2021, pp. 61-80.

⁹⁹ Sul punto, cfr. D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2015, p. 847, laddove l'autrice evidenzia come le istanze finalizzate all'ottenimento della garanzia di non ripetizione siano state formulate ed accolte «less often in interstate proceedings than in human rights cases, where they can be seen as important protection for the individual applicant still under the jurisdiction of the violating State».

¹⁰⁰ Di questo avviso sono i seguenti autori: J.-M. SOREL, 'L'urgence de la personne humaine en droit international: l'exemple de la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice', in *Studi di Diritto Internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz* (Napoli: Editoriale Scientifica), Vol. III, 2004, pp. 2169-2197, in particolare p. 2194; V. GOWLLAND-DEBBAS, 'The ICJ and the Challenges of Human Rights Law', in M. ANDENAS, E. BJØRGE (eds.), *A Farewell to Fragmentation. Reassertion and Convergence in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 109-144, spec. p. 137; G. PALMISANO, 'Le garanties de non-repetition entre codification et réalisation juridictionnelle du droit: à propos de l'affaire *LaGrand*', in *Revue générale de droit international public*, Vol. 106, 2002, pp. 753-790, in particolare pp. 782-784.

implicitamente negato l'esistenza di un diritto umano all'informazione, adottando una posizione alquanto prudente (e, secondo più d'un autore, evasiva¹⁰¹) in merito¹⁰².

Sempre per ciò che concerne la categoria dei ricorsi 'impuri', la progressiva attenzione tributata alla dimensione individuale nell'ambito della giurisprudenza della CIG ha conosciuto un decisivo punto di svolta in occasione della sentenza di merito resa in relazione al caso *Diallo (Repubblica di Guinea c. Repubblica Democratica del Congo)* del 2010¹⁰³, considerata da diversi autori quale vera e propria pietra angolare suscettibile di aver favorito un'attenuazione dell'impostazione eminentemente bilaterale del contenzioso tra Stati¹⁰⁴.

La controversia portata all'attenzione della CIG si fondava sulle doglianze, formulate dalla Repubblica di Guinea, connesse all'espulsione dal territorio congolese del sig. Diallo, il quale era stato in precedenza arrestato una prima volta con l'accusa di frode e rilasciato in un

¹⁰¹ In questo senso, cfr. C. HOPPE, 'A Question of Life and Death – The Request for Interpretation of *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v United States)* before the International Court of Justice', in *Human Rights Law Review*, Vol. 9, Issue 3, 2009, pp. 455-464; ancora, C.M. CERNA, 'The Right to Consular Notification as a Human Right', in *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 31, Issue 2, 2008, 419-470, in particolare pp. 446-450; si veda, tuttavia, la dichiarazione del giudice Oda in relazione all'ordine del 3 febbraio 2003 con cui la Corte internazionale di giustizia ha concesso misure provvisorie a favore del Messico, in cui si enuncia a chiare lettere quanto segue: « [...] [the] present case is in essence an attempt by Mexico to save the lives of its nationals who have been sentenced to death by domestic courts in United States. This case concerns human rights, specifically those of the Mexican nationals on death row...», cfr. International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Order (Provisional Measures), 5 February 2003, I.C.J. Reports 2003, Declaration of Judge Oda, p. 93.

¹⁰² « [...] whether or not the Vienna Convention rights are human rights is *not* a matter that this Court need decide» (enfasi aggiunta); cfr. International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment (Merits), 31 March 2004, I.C.J. Reports 2004, pp. 60-61, § 124; a tal proposito, si veda anche B. SIMMA, 'Human Rights Before the International Court of Justice: Community Interest Coming to Life?', in H.P. HESTERMEYER, D. KÖNIG, N. MATZ-LÜCK, V. RÖBEN, A. SEIBERT-FOHR, P.-T. STOLL, S. VÖNEKY (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum* (The Hague: Brill Nijhoff) 2011, pp. 577-603, in cui l'autore giustifica l'estrema cautela della Corte in virtù di un atteggiamento di c.d. 'self-restraint' nei confronti dell'Opinione Consultiva OC-16/99, resa dalla Corte interamericana dei diritti umani in data 1 ottobre 1999, con cui è stata espressamente attribuita natura giuridica di 'human rights' ai diritti disciplinati dall'art. 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963; tale opinione consultiva, citata dagli Stati Uniti nel corso della difesa orale del procedimento nel tentativo di farla apparire alla stregua di una 'quantité négligeable', non è stata oggetto di particolare considerazione da parte dei giudici de l'Aia, ritenendola inconferente rispetto al caso di specie. Peraltro, Simma non manca di osservare come, all'epoca in cui è stata resa la decisione in commento, la Corte internazionale di giustizia era solita svolgere le proprie funzioni giurisdizionali in qualità di c.d. 'self-contained regime', guardandosi bene dall'effettuare qualsivoglia riferimento alle conclusioni di altri tribunali internazionali, prima di mutare radicalmente il proprio approccio in occasione della sentenza di merito resa nel 2007 in relazione al caso Bosnia-Erzegovina c. Serbia e Montenegro concernente l'applicazione della Convenzione sul genocidio del 1948.

¹⁰³ Cfr. International Court of Justice, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment (Merits), 30 November 2010, I.C.J. Reports 2010, p. 639.

¹⁰⁴ Cfr. E. BJØRGE, 'Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo', in *American Journal of International Law*, Vol. 105, Issue 3, July 2011, 534-540; ancora, M. ANDENAS, 'International Court of Justice: Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo (*Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo*)', Judgment of 30 November 2010', in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, Issue 3, 2011, pp. 810-819; B. SIMMA., 'Mainstreaming Human Rights: The Contribution of the International Court of Justice', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 3, Issue 1, 2012, pp. 7-29; A. VERMEER-KÜNZLI, 'Diallo: Between Diplomatic Protection and Human Rights', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 4, Issue 3, 2013, pp. 487-500.

secondo momento per inopportunità dell'azione legale, per poi essere nuovamente arrestato e contestualmente espulso dal Paese sul presupposto che la sua condotta personale avesse violato l'ordine pubblico, con specifico riferimento al settore economico, finanziario e monetario. Lo Stato ricorrente, agendo in protezione diplomatica a favore di Diallo, conveniva pertanto in giudizio la Repubblica Democratica del Congo per le gravi violazioni di diritto internazionale da quest'ultima poste in essere ai danni di un proprio cittadino, in qualità sia di persona fisica, sia di *associé* di una persona giuridica. La Repubblica di Guinea sosteneva che l'espulsione comminata ai danni del sig. Diallo da parte della Repubblica Democratica del Congo costituisse una violazione dell'art. 13 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, nonché dell'art. 12(4) della Carta africana sui diritti umani e dei popoli del 1981. Dopo essersi pronunciata sulle obiezioni preliminari con sentenza del 24 maggio 2007, analizzando l'effettiva sussistenza delle condizioni di esercizio della protezione diplomatica da parte della Guinea, nella sentenza del 30 novembre 2010 la CIG ha invece deciso il merito della controversia, riscontrando l'effettiva inosservanza dei diritti del sig. Diallo in qualità di persona fisica, escludendo invece la violazione dei diritti ad esso spettanti in qualità di *manager* e azionista unico delle due società regolarmente costituite secondo il diritto congolese. Sebbene, secondo quanto osservato da alcuni autori, la CIG avrebbe mancato un'utile occasione di sviluppare ulteriormente la propria giurisprudenza in materia di protezione degli investitori¹⁰⁵ – elaborando i principi di diritto già enucleati a partire dalla celebre sentenza resa nel 1970 in relazione al caso *Barcelona Traction*¹⁰⁶ –, essendosi limitata a ribadire che il divieto di tortura e altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti costituisce parte integrante del diritto internazionale consuetudinario¹⁰⁷, con la statuizione in commento la Corte internazionale di giustizia, in maniera inedita rispetto ad ulteriori precedenti decisioni sul tema, ha *espressamente* qualificato l'espulsione ingiunta dalla Repubblica Democratica dal Congo ai danni del sig. Diallo come violazione di uno *specifico* obbligo in materia di diritti umani. Un siffatto rilievo ha inoltre consentito alla CIG di svolgere alcuni ragionamenti circa l'opportunità di instaurare un nesso tra l'esistenza della violazione di una norma in materia di diritti umani e la determinazione della forma di riparazione più adeguata. Tuttavia, in parte disattendendo questi ragionamenti, nel caso di specie la Corte ha ritenuto di dover accogliere l'istanza di risarcimento formulata dalla Guinea, *sub specie* di compensazione¹⁰⁸, nulla prevedendo circa l'esistenza di eventuali obblighi, in capo allo Stato ricorrente,

¹⁰⁵ Così si esprime, *ex pluribus*, A. VERMEER-KÜNZLI, 'The Subject Matters: The ICJ and Human Rights, Rights of Shareholders, and the *Diallo Case*', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, Issue 3, 2011, pp. 607-625, spec. pp. 619-624.

¹⁰⁶ International Court of Justice, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Judgment (Preliminary Objections), 5 February 1970, I.C.J. Reports 1970, p. 3.

¹⁰⁷ Cfr. M. LANGFORD, 'The New Apologists: The International Court of Justice and Human Rights', in *Retfærd Årgang, Nordisk Juridisk Tidsskrift*, Vol. 38, Issue 1, 2015, pp. 49-78.

¹⁰⁸ « [I]n the light of the circumstances of the case, in particular the fundamental character of the human rights obligations breached and Guinea's claim for reparation in the form of compensation, the Court is of the opinion

aventi ad oggetto la ‘redistribuzione’ della somma di denaro nei confronti del Sig. Diallo, mancando altresì l’occasione di ipotizzare tipologie di riparazione ‘composite’ che meglio potevano attagliarsi alla necessità di risarcire un pregiudizio sofferto, in maniera diretta o riflessa, da due differenti soggetti (lo Stato, da un lato; l’individuo, dall’altro lato).

La rilevanza che la Corte internazionale di giustizia ha dimostrato a più riprese di voler conferire alla dimensione individuale, soprattutto al fine di individuare la tipologia più appropriata di riparazione, ha rinvenuto un’ulteriore conferma in occasione della sentenza di merito resa nel caso *Jadhav (India c. Pakistan)*¹⁰⁹. In maniera non difforme dai precedenti *LaGrand e Avena*, la controversia in esame prendeva le mosse dall’asserita inosservanza dell’obbligo di cui all’art. 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963. Conformemente a quanto già argomentato da Germania e Messico, anche l’India ha sviluppato le proprie argomentazioni evidenziando la peculiare natura degli obblighi internazionali violati dal Pakistan, da ricondurre entro il catalogo dei diritti umani, invitando pertanto la CIG a ‘forgiare’ un rimedio in grado di soddisfare gli elevati *standard* di tutela cui è improntato l’intero sistema del diritto internazionale dei diritti umani, di cui il già più volte citato art. 36 – secondo quanto affermato dall’India – rappresenta una previsione significativa¹¹⁰.

Nella sentenza di merito, dopo aver accertato la violazione dei diritti consolari compiuta dal Pakistan nei confronti del sig. Jadhav, la Corte, chiamata ad individuare la tipologia di riparazione più appropriata, ha ritenuto opportuno interpretare la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari alla luce di quanto previsto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, enunciando che il diritto ad avere un equo processo costituisce un principio cardine da salvaguardare in ciascun procedimento di revisione relativo a condanne penali. Per l’effetto, in virtù delle circostanze del caso concreto, il rimedio più appropriato era quello di assicurare la revisione della sentenza di condanna comminata a danno del cittadino indiano; revisione che, come specificato dai giudici de L’Aia, costituisce un’obbligazione di risultato, le

that, in addition to a judicial finding of the violation, reparation due to Guinea for the injury suffered by Mr. Diallo must take the form of compensation», cfr. International Court of Justice, *Abmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment (Merits), 30 November 2010, I.C.J. Reports 2010, p. 639, § 161. Sul punto, cfr. A. BUYSE, ‘Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Law’, in *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 68, Issue 2008, pp. 129-153.

¹⁰⁹ Cfr. International Court of Justice, *Jadhav (India v. Pakistan)*, Judgment (Merits), 17 July 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 418.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 452, § 126: « [...] India argues that, in order to fashion an appropriate remedy that would meet the high standards of international human rights law, “of which Article 36 is... a significant element”, the Court should take into account the nature and extent of the violations, the degree of injury suffered, and the extent to which the trial did not follow the norms of due process. It maintains that where the breach of Article 36 of the Vienna Convention has resulted in the violation of the right under Article 14 of the Covenant, the principles of State responsibility must recognize the “synergy” between Article 14 and Article 36 and must therefore address the serious consequences of the breach of Article 36 which results in the violation of the right under Article 14 of the Covenant. »

cui modalità di adempimento sono demandate a valutazioni di opportunità da parte dello Stato autore della violazione¹¹¹.

1.2.6. Ricorsi interstatali instaurati parallelamente dinanzi a tribunali a competenza generale e ad organi di controllo specializzati in materia di diritti umani: ‘contaminazioni’ reciproche tra opportunità di tutela e necessità di coordinamento procedurale

Giungendo al termine di questa preliminare ricognizione sui procedimenti interstatali in materia di diritti umani di cui è stata investita la Corte internazionale di giustizia, è possibile individuare un’ulteriore categoria che, pur condividendo alcune caratteristiche con i procedimenti ‘impuri’ o ‘interessati’, presenta specifiche problematiche che meritano di essere analizzate con attenzione. Trattasi, invero, di ricorsi in cui l’allegata violazione di diritti fondamentali rappresenta soltanto un aspetto secondario di una più estesa situazione di conflitto, sia esso armato o anche solo diplomatico, tra gli Stati coinvolti nella controversia. Invero, non è infrequente che uno Stato decida di sottoporre una situazione al vaglio di quanti più tribunali od organi quasi-giurisdizionali possibili, fondando le proprie doglianze sulla base di più convenzioni internazionali, incardinando molteplici procedimenti. A questo proposito, benché la recente prassi si sia distinta per la presenza di diversi ricorsi interstatali ‘paralleli’, il fenomeno di c.d. *forum shopping* non rappresenta una novità nello specifico ambito dei diritti umani. Invero, non mancano studiosi che, pur se con prevalente riferimento a procedure di ricorso individuale contestualmente instaurate dinanzi a due (o più) organi di controllo, ne hanno già evidenziato le molteplici criticità sistemiche¹¹², senza che siano del tutto assenti riflessioni cautamente ottimiste su una maggiore diffusione del fenomeno¹¹³.

¹¹¹ *Ibid.*, § 146.

¹¹² Per una ricognizione del fenomeno del c.d. *forum shopping*, si consideri K. OELLERS-FRAHM, ‘Multiplication of International Courts and Tribunals and Conflicting Jurisdiction: Problems and Possible Solutions’, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, Issue 1, 2001, pp. 67-104; J. PAUWELYN, ‘Forum Shopping before International Tribunals: (Real) Concerns, (Im)Possible Solutions’, in *Cornell International Law Journal*, Vol. 42, Issue 1, Article 4, 2009, pp. 77-118; L.E. SALLES, ‘Forum Choice and Forum Shopping’, in H. RUIZ FABRI (ed.), in *The Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], April 2020, disponibile online; quanto alla possibilità di riscontrare tale problematica nell’ambito del contenzioso in materia di diritti umani, si veda anzitutto L.R. HELFER, ‘Forum Shopping for Human Rights’, in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 148, Issue 2, 1999, pp. 285-400; P. AKHAVAN, ‘Forum Shopping and Human Rights: Staring at the Empty Shelves’, in M. SCHEININ (ed.), *Human Rights Norms in ‘Other’ International Courts*, cit., pp. 412-437.

¹¹³ A tal proposito, si considerino *inter alia* J.I. CHARNEY, *Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals?*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 271 (Leiden: Brill Nijhoff), 1998; P. SREENIVASA RAO, ‘Multiple International Judicial Forums: A Reflection of the Growing Strength of International Law or Its Fragmentation?’, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, Issue 4, 2004, pp. 929-962, in particolare pp. 958-960.

Su questa scia, la recente prassi interstatale ha avuto il merito di contribuire ad alimentare e, per certi versi, a rinnovare il dibattito su vecchie e nuove problematiche procedurali riguardanti, *inter alia*, il necessario coordinamento tra statuizioni di merito potenzialmente confliggenti, in grado di mettere in seria difficoltà gli ordinamenti interni per ciò che concerne la loro concreta esecuzione, nonché la coerenza del sistema normativo di diritto internazionale e, in particolare, dei diritti umani, assicurata da un'applicazione omogenea delle relative disposizioni pattizie. Peraltro, possono aversi pronunce contrastanti non soltanto nella parte dispositiva della decisione, ma anche, come sovente accade, nella parte motiva recante le motivazioni che hanno guidato il ragionamento del giudice per ciò che riguarda l'interpretazione e la concreta applicazione delle norme¹¹⁴.

Al fine di fornire una prospettiva quantitativa del fenomeno dei ricorsi interstatali 'paralleli' in materia di diritti umani, si pensi alla controversia, originatasi in seguito alla crisi diplomatica innescata da alcune decisioni adottate dal Consiglio della Cooperazione del Golfo – organizzazione internazionale istituita tra i sei stati monarchici arabi che si affacciano sul Golfo Persico (Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman, Qatar) per promuovere una più intensa cooperazione e integrazione regionale in materia economica, sociale e culturale – nei confronti del Qatar, nell'ottica di contrastare l'estremismo e il terrorismo. Tale 'frattura' diplomatica, che ha visto il Qatar avviare una serie di azioni giudiziarie nei confronti di alcuni Stati facenti parte del Consiglio, tra cui gli Emirati Arabi Uniti e il Regno dell'Arabia Saudita, ha invero occasionato ben sedici diverse procedure interstatali instaurate di fronte a tribunali e altri organi quasi-giurisdizionali. In particolare, la suddetta controversia è giunta sia al vaglio di meccanismi di supervisione non specificamente deputati al monitoraggio della corretta implementazione dei diritti umani (tra gli altri, la Corte permanente di arbitrato, l'Organizzazione mondiale del commercio, il Consiglio dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile, i tribunali arbitrali istituiti in conformità a quanto previsto dalla Costituzione dell'Unione postale universale), quanto tribunali e altri organi di controllo che, in maniera più o meno diretta, sono in grado di esercitare una competenza avente ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione

¹¹⁴ Quanto alle complesse problematiche inerenti all'eventuale interpretazione 'confligente' delle norme in materia di diritti umani, si considerino, tra gli altri, B. ÇALI, 'Specialized Rules of Treaty Interpretation: Human Rights', in D.B. HOLLIS (ed.), *The Oxford Guide to Treaties* (Oxford, Oxford University Press), 2012, pp. 525-550; ancora, J. CRAWFORD, A. KEENE, 'Interpretation of the human rights treaties by the International Court of Justice', in *The International Journal of Human Rights*, Vol. 24, Issue 7, 2020, pp. 935-956; infine, D. KEANE, 'Application of the CERD Convention (Qatar v. UAE) and "Parallel Proceedings" before the CERD Committee and the ICJ', in *EJIL:Talk!*, 17.05.2019, disponibile su www.ejiltalk.org.

di disposizioni pattizie sui diritti umani: tra gli altri, il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale¹¹⁵ e la Corte internazionale di giustizia¹¹⁶. In particolare, limitatamente alla controversia tra Qatar ed Emirati Arabi Uniti, la Corte internazionale di giustizia, adita ai sensi dell'art. 22 CERD, aveva ritenuto *prima facie* esistente la propria giurisdizione e aveva, di conseguenza, accolto la richiesta di misure provvisorie formulata su istanza del Qatar¹¹⁷, complice l'applicazione di uno *standard* probatorio più attenuato giustificato dall'entità della condotta, dal momento che la fattispecie di discriminazione razziale non esige necessariamente la dimostrazione di un c.d. *specific intent*, essendo sufficiente l'effetto discriminatorio¹¹⁸. Nondimeno, in sede di obiezioni preliminari ha ritenuto di non poter esercitare la propria giurisdizione *ratione materiae*, accogliendo l'eccezione sollevata dagli Emirati Arabi Uniti¹¹⁹. Tale decisione si pone in netto contrasto con quanto statuito dal Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale, di fronte al quale il Qatar aveva avviato, pochi mesi prima rispetto al procedimento instaurato dinanzi alla CIG, un'ulteriore comunicazione interstatale nei confronti degli Emirati Arabi Uniti, in conformità agli artt. 11-13 CERD. Contrariamente a quanto statuito dalla Corte internazionale di giustizia, il Comitato CERD dichiarò invece di poter esercitare la propria giurisdizione sulla controversia. Ad un sommario esame dell'apparente contrasto decisionale, un dato che balza immediatamente agli occhi risiede nel rischio che, laddove l'inosservanza di uno stesso trattato venga 'simultaneamente' deferita all'attenzione di tribunali ed altri organismi quasi-giurisdizionali di controllo, il giudice internazionale di volta in volta adito, in

¹¹⁵ Cfr. Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Qatar v. United Arab Emirates*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), *Admissibility of the communication; Discrimination on the ground of national or ethnic origin*, 27 August 2019.

¹¹⁶ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Judgment (Preliminary Objections), 4 February 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 71.

¹¹⁷ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406.

¹¹⁸ L'art. 1, par. 1 CERD prevede quanto segue: «In this Convention, the term "racial discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has *the purpose or effect* (enfasi aggiunta) of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life». Sul punto, si consideri anche P. THORNBERRY, 'Confronting Racial Discrimination: A CERD Perspective', in *Human Rights Law Review*, Vol. 5, Issue 2, 2005, pp. 239-270, p. 256, in cui l'autore, analizzando il dato letterale della norma poc'anzi riportata, afferma quanto segue: «[...]The Convention is not limited to purposive or intentional discrimination, but includes discrimination 'in effect' as well as aim»; ancora, per ciò che concerne l'irrelevanza, ai fini della configurazione della condotta discriminatoria, del carattere diretto o intenzionale dell'azione od omissione contestata, cfr. R. TOIVANEN, 'Contextualizing Struggles Over Culture and Equality: An Anthropological Perspective', in M. SCHENIN, R. TOIVANEN (eds.), *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights* (Turku and Berlin: Abo Akademi and German Institute for Human Rights), 2004, pp. 179-200, in particolare p. 183.

¹¹⁹ Per un'analisi della decisione in commento, cfr. D. KEANE, 'Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. U.A.E.) (I.C.J.)', in *International Legal Materials*, Vol. 60, Issue 5, 2021, pp. 883-886.

base al peculiare obiettivo perseguito (risoluzione di una controversia tra Stati o tutela di diritti fondamentali mediante azioni instaurate in nome di una finalità di «*collective enforcement*»), impieghino criteri interpretativi non necessariamente coincidenti, ed anzi diametralmente opposti. Quanto appena rilevato è riscontrabile, *inter alia*, nei rapporti intercorrenti tra la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia e quella del Comitato CERD: infatti, mentre l'attività istituzionale della Corte si caratterizza per un'impostazione Stato-centrica, tesa ad esaminare e dirimere controversie tra Stati, quella degli organi quasi-giurisdizionali è orientata ad una più spiccata tutela dell'individuo, facendo proprie impostazioni interpretative orientate a prediligere l'effettiva salvaguardia dei diritti dell'uomo. Nondimeno, tale ricostruzione conosce altresì delle eccezioni, in quanto non sono mancate ipotesi – tra cui il già menzionato caso *Diallo* e l'opinione consultiva resa dalla Corte su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in merito alle conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati¹²⁰ – in cui i giudici de L'Aia hanno adottato un atteggiamento di apertura nei confronti dell'operato degli organi di controllo sui diritti umani, facendo proprie impostazioni «*human rights-oriented*» e favorendo un più fertile dialogo tra sistemi¹²¹.

In considerazione di tali divergenze interpretative, appare quindi legittimo interrogarsi, come pure è avvenuto in dottrina¹²², su quale debba essere l'organo di controllo internazionale destinato ad adempiere alla funzione di c.d. «*final interpreter*» delle convenzioni in materia di diritti umani, soprattutto nell'ipotesi in cui, come sovente accade, vi sia la compresenza di un comitato quasi-giurisdizionale 'interno' istituito dal trattato e della Corte internazionale di giustizia, cui il trattato stesso attribuisce, mediante una clausola compromissoria, la competenza a decidere controversie riguardanti l'interpretazione e l'applicazione delle norme pattizie¹²³.

¹²⁰ Cfr. International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

¹²¹ Sul punto, si veda P. PALCHETTI, 'The Authority of the Decisions of International Judicial or Quasi-Judicial Bodies in the Case Law of the International Court of Justice: Dialogue or Competition?', in *Gaetano Morelli Lectures Series*, Vol. 2, 2018, pp. 107-121, consultabile in *open-access* al seguente indirizzo web: www.crde.unitel-masapienza.it/sites/default/files/GMLS_2_2018_4_PPalchetti.pdf.

¹²² A tal proposito, si consideri G. ULFSTEIN, 'Who is the Final Interpreter in Human Rights: the ICJ v. CERD?', in *EJIL:Talk!*, 22.02.2021, disponibile su www.ejiltalk.org; ancora, cfr. E. CIMIOTTA, 'Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination', cit., in particolare pp. 395-396.

¹²³ Sul punto, con riferimento alla 'compresenza', all'interno di trattati multilaterali in materia di diritti umani, di clausole compromissorie che devolvono alla CIG la competenza a dirimere controversie inerenti all'interpretazione e applicazione delle norme pattizie, da un lato, e di organi di controllo (nella totalità dei casi aventi natura quasi-giurisdizionale) deputati alla supervisione della corretta implementazione delle medesime norme pattizie, d'altro lato, Andreas Zimmermann ha avanzato una proposta di coordinamento tra le due procedure, prevedendo quale condizione per l'attivazione della competenza alla CIG il necessario previo esaurimento di tutti i rimedi interstatali 'interni' previsti dal trattato; una tale impostazione, oltre a consentire un più agevole coordinamento tra le varie istanze giurisdizionali e quasi-giurisdizionale e ad evitare una duplicazione di giudicati in cui uno stesso Stato viene dichiarato responsabile per la stessa azione od omissione avrebbe altresì altri effetti indiretti, quali ad esempio una più effettiva implementazione del principio di sussidiarietà, l'incremento del tasso di legittimazione delle istituzioni più specializzate, una più spiccata deferenza degli Stati nei confronti di organi di controllo ancora

Sempre in tema di ricorsi paralleli, si osserva come tale fenomeno non esaurisce la propria problematicità nell'appena illustrata competenza 'concorrente' della Corte internazionale di giustizia, da un lato, e degli organi quasi-giurisdizionali di tutela previsti da trattati di settore, d'altro lato, ma coinvolge altresì tribunali regionali la cui specifica funzione consiste nella soluzione di controversie riguardanti presunte violazioni delle disposizioni convenzionali sui diritti umani. Ancor più che nell'ipotesi di 'sovrapposizione funzionale' tra organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali, dunque, la contestuale presenza di più corti competenti a pronunciarsi su ricorsi attraverso decisioni vincolanti (e non mediante raccomandazioni, emesse sotto forma di «*views*») acuisce il rischio di giudicati contrastanti, rendendo faticoso e potenzialmente impossibile un loro coordinamento.

In tempi recenti, la prassi ha avuto il merito di far emergere tale problematica con specifico riguardo a potenziali sovrapposizioni tra la Corte internazionale di giustizia, da un lato, e la Corte europea dei diritti umani, dall'altro. Dinanzi a tali tribunali, tre sono stati i gruppi di procedimenti 'paralleli', o comunque iniziati a poca distanza di tempo gli uni dagli altri, aventi ad oggetto altrettante situazioni di conflitto armato nel cui ambito sono state allegate violazioni sistematiche e su larga scala di diritti fondamentali.

In primo luogo, all'indomani della c.d. Seconda Guerra dell'Ossezia del Sud, scoppiata nell'agosto del 2008, la Georgia ha avviato una serie di procedimenti interstatali nei confronti della Federazione Russa nell'ottica di denunciare le presunte violazioni da quest'ultima perpetrate nelle due regioni dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud. Nello specifico, sono stati ben quattro i ricorsi interstatali portati all'attenzione della Corte EDU, di cui due già decisi nel merito e sui quali è altresì intervenuta una sentenza in materia di equa soddisfazione, uno stralciato dall'elenco e l'ultimo (in ordine di tempo) che attende di essere deciso nel merito, avendo agevolmente superato il vaglio di ammissibilità¹²⁴. Parallelamente al primo ricorso interstatale promosso ai sensi dell'art. 33 CEDU, in data 12 agosto 2008 la Georgia ha altresì convenuto in

poco utilizzati e, più in generale, un'attenuazione della frammentazione (a più riprese invocata) del diritto internazionale. Cfr. in particolare A. ZIMMERMANN, 'Human Rights Treaty-Bodies and the Jurisdiction of the International Court of Justice', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 12, Issue 1, 2013, pp. 5-29, spec. p. 28.

¹²⁴ European Court of Human Rights, *Georgia v. Russia (I)* [Fifth Section], Application No. 13255/07, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 30 June 2009; *Georgia v. Russia (I)* [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Merits), 3 July 2014; *Georgia v. Russia (I)*, [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Just Satisfaction), 31 January 2019; *Georgia v. Russia (II)* [Fifth Section], Application No. 38263/08, Decision (Admissibility), 13 December 2011; *Georgia v. Russia (II)* [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Merits), 21 January 2021; *Georgia v. Russia (II)* [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Just Satisfaction), 28 April 2023; *Georgia v. Russia (III)* [Fifth Section], Application No. 61186/09, Decision of 16 March 2010 (struck out of the list); *Georgia v. Russia (IV)*, [Second Section], Application No. 39611/18, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 20 April 2023.

giudizio la Russia di fronte alla Corte internazionale di giustizia, attivando la clausola compromissoria di cui all'art. 22 CERD¹²⁵. La CIG, pur avendo inizialmente accolto l'istanza di misure provvisorie presentata dalla Georgia¹²⁶ – ritenendo pertanto sussistente la propria giurisdizione *prima facie* – statui, mediante sentenza del 1° aprile 2011, di non avere giurisdizione per esaminare il merito della controversia. Difatti, aderendo alla seconda obiezione preliminare formulata dalla Federazione Russa (dopo aver rigettato la prima di esse, con cui lo Stato convenuto eccepiva l'insussistenza di qualsivoglia controversia riguardante l'interpretazione o l'applicazione delle norme pattizie – condizione, questa, necessaria ai fini dell'attivazione della giurisdizione della CIG), la Corte evidenziò come i due Stati non avessero in realtà posto in essere tentativi convincenti al fine di risolvere la controversia in maniera amichevole, essendo che gli unici negoziati esperiti tra le parti risalivano al 9 agosto 2008, e dunque ad un momento antecedente rispetto alle lamentate condotte di discriminazione razziale che rientrerebbero nell'ambito applicativo della Convenzione. Secondo quanto evidenziato dai giudici, sarebbe stato necessario che l'oggetto degli accordi di negoziazione e il c.d. *thema decidendum* enunciato dalla Georgia nel ricorso coincidessero; circostanza che, nel caso di specie, non si era verificata.

Il secondo gruppo di procedimenti di ricorso interstatali derivanti da situazioni di conflitto armato e contestualmente instaurati dinanzi alla Corte EDU e alla CIG vedono contrapposti Ucraina e Russia relativamente agli episodi verificatisi in Crimea e nell'Ucraina orientale durante il 2014, ivi incluso l'abbattimento del volo Malaysian Airlines MH17, nonché all'aggressione militare avviata dalla Russia nel territorio ucraino a partire dal mese di febbraio 2022. Questi accadimenti hanno occasionato ben nove procedimenti interstatali dinanzi alla Corte EDU¹²⁷. Tre di essi, avviati congiuntamente con i Paesi Bassi al fine di denunciare le presunte violazioni nell'Ucraina orientale e il menzionato disastro aereo, sono stati da ultimo riuniti, con il relativo unico procedimento attualmente al vaglio della Grande Camera per l'esame del merito. Un altro ricorso, instaurato dall'Ucraina per conto di un proprio cittadino, appartenente alla minoranza etnica dei tatars di Crimea, con l'intento di denunciare presunte violazioni compiute a suo danno nel corso di un procedimento penale aperto nei suoi confronti dalle autorità

¹²⁵ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Judgment (Preliminary Objections), 1 April 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 70.

¹²⁶ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 355.

¹²⁷ Cfr. European Court of Human Rights, *Ukraine and The Netherlands v. Russia* [Grand Chamber], *Applications* Nos. 8019/16, 43800/14, 28525/20, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 25 January 2023; *Ukraine v. Russia (III)* [Third Section], Application No. 49537/14, Decision of 1 September 2015 (struck out of the list); *Ukraine v. Russia (IX)*, Application No. 10691/20, Application Instituting Proceedings, 19 February 2021; *Ukraine v. Russia (re Crimea)*; *Ukraine v. Russia (VII)* [Grand Chamber], Applications Nos. 20958/14 and 38334/18, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 14 January 2021; *Ukraine v. Russia (VIII)*, Application No. 55855/18, Application Instituting Proceedings, 29 November 2018.

russe, è stato stralciato dall'elenco a causa della contestuale pendenza, sempre dinanzi alla Corte EDU, di un ricorso individuale avente ad oggetto le medesime questioni. Ancora, due ulteriori procedimenti, avviati in seguito alle molteplici violazioni di diritti umani compiute in Crimea e nella città di Sebastopoli, sono stati dichiarati parzialmente ammissibili con decisione del 14 gennaio 2012 e sono, pertanto, in attesa di una sentenza sul merito. Infine, gli ultimi due ricorsi (l'uno riguardante il sequestro di tre navi e del relativo equipaggio in seguito all'incidente navale nello stretto di Kerch; l'altro teso a denunciare una situazione di violazione continua della Convenzione – c.d. «*administrative practice*» – da parte della Russia, risultante in operazioni mirate all'eliminazione di dissidenti politici) si trovano attualmente all'esame della Corte EDU. Similmente alla 'strategia' processuale attuata dalla Georgia, durante il 2017 anche l'Ucraina ha ritenuto opportuno convenire in giudizio la Russia di fronte alla Corte internazionale di giustizia, denunciando l'inosservanza di due distinte convenzioni ONU in materia dei diritti umani, per l'effetto azionandone le relative clausole compromissorie¹²⁸. Nello specifico, lo Stato ricorrente aveva basato le proprie doglianze sull'allegata violazione di diverse disposizioni della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999 per ciò che riguarda gli episodi di bombardamento che hanno coinvolto i cittadini dell'Ucraina orientale e il successivo disastro aereo conseguente all'abbattimento del volo MH17, da un lato; relativamente agli eventi che hanno interessato la comunità ucraina stabilitasi in Crimea, le pretese dell'Ucraina erano fondate sulla Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale dall'altro lato. Dopo aver riscontrato la propria giurisdizione *prima facie* ed aver accolto l'istanza di misure provvisorie formulata dall'Ucraina¹²⁹, la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto di dover rigettare le obiezioni preliminari formulate dalla Russia, 'spianando' la strada ad una decisione di merito suscettibile di porsi astrattamente in conflitto con le risultanze cui perverrà la Corte di Strasburgo, e ciò con riferimento non tanto (o, comunque, non solo) la conforme applicazione del diritto internazionale dei diritti umani, ma anche per ciò che concerne l'interpretazione di categorie più generali, quali il divieto di uso della forza e l'esercizio della sovranità (extra)territoriale.

In tempi recenti, nei giorni immediatamente successivi all'aggressione militare su vasta scala avviata in data 24 febbraio 2022 dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, quest'ultima ha ritenuto opportuno adire nuovamente la Corte EDU, incardinando quello che di fatto è il decimo procedimento contro la Russia e chiedendo ai giudici di Strasburgo l'emissione di misure

¹²⁸ Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Judgment (Preliminary Objections), 8 November 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 558.

¹²⁹ Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 19 April 2017, I.C.J. Reports 2017, p. 104.

urgenti per far cessare il conflitto in corso e garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali della popolazione civile¹³⁰. Parallelamente, dal momento che la Russia sosteneva di aver avviato una c.d. *special military operation* resasi necessaria al fine di proteggere le minoranze russe presenti nelle due regioni di Donetsk e Lugansk da atti di genocidio asseritamente perpetrati a loro danno dalle autorità ucraine, l'Ucraina ha adito la Corte internazionale di giustizia sulla base della clausola compromissoria di cui all'art. IX della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, affermando il proprio diritto a non esser sottoposta a false accuse di genocidio mosse dalla Russia¹³¹. Quest'ultima, a detta dello Stato ricorrente, avrebbe infatti avviato un'aggressione priva di qualsivoglia legittimazione, dal momento che la Convenzione sul genocidio non consente in alcun modo di 'strumentalizzare' l'obbligo di prevenire atti di genocidio (i cui elementi oggettivi e soggettivi, secondo la ricostruzione ucraina, non sarebbero neppure ravvisabili nel caso di specie), né tantomeno di invocare false allegazioni come base per iniziative, inclusi attacchi armati, nei confronti di un altro Stato¹³². Unitamente al ricorso, tutt'ora pendente e in attesa di essere deciso nel merito, l'Ucraina ha altresì formulato un'istanza di misure provvisorie, che la CIG ha accolto, ordinando (invano, dal momento che il conflitto risulta ancora in corso) alla Russia di sospendere immediatamente tutte le ostilità.

Da ultimo, sempre per ciò che riguarda la categoria dei ricorsi instaurati in un contesto di conflitto armato, anche l'Armenia e l'Azerbaijan si sono reciprocamente avvalsi dello stru-

¹³⁰ Cfr. European Court of Human Rights, *Ukraine v. Russia (X)*, Application No. 11055/22, Application Instituting Proceedings, 28 February 2022.

¹³¹ Cfr. International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022, p. 211.

¹³² Molto è stato scritto in letteratura circa l'eventuale configurazione, accanto all'obbligo pattizio di prevenire atti di genocidio di cui all'Art. I della relativa Convenzione – a più riprese interpretato alla stregua di un obbligo di c.d. *due diligence* – di un obbligo generale, avente natura consuetudinaria, di prevenire il verificarsi di gravi violazioni del diritto internazionale (altresì definito mediante l'espressione «*responsibility to protect*»). Allo stato attuale, tuttavia, permangono ancora alcuni dubbi sul punto, essendo che il concetto di una generale «*responsibility to protect*» non parrebbe essersi ancora definitivamente 'cristallizzato' nel diritto internazionale consuetudinario. Peraltro, per ciò che concerne l'eventuale impiego della forza al fine di contrastare gravi e sistematiche violazioni di diritto internazionale, non sembrerebbe neppure possibile – almeno, a parere della dottrina maggioritaria – ipotizzare una legittimazione diretta in capo agli Stati facenti parte della comunità internazionale, stante il divieto di cui all'art. 2, par. 4 della Carta ONU che, come noto, può essere disapplicato soltanto nel caso in cui ricorrano le condizioni specificamente enunciate ex art. 51 della stessa Carta. Per l'effetto, un'eventuale responsabilità potrebbe configurarsi in maniera 'mediata', ove uno Stato, membro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite – organo che, com'è noto, detiene il monopolio dell'uso *esclusivo* della forza – abbia manifestamente ommesso di sostenere o implementare misure adottate in seno al Consiglio di sicurezza, tese a prevenire il genocidio: circostanza che, con specifico riferimento all'invasione in Ucraina, non si è potuta realizzare, stante il veto 'paralizzante' espresso dalla Federazione Russa. Ad ogni buon conto, per ciò che riguarda l'eventuale (futura) configurazione dell'obbligo di prevenzione del genocidio alla stregua di un obbligo avente natura generale e non soltanto pattizia, cfr. *ex pluribus* A. ZIMMERMANN, 'The Obligation to Prevent Genocide: Towards a General Responsibility to Protect?', in U. FASTENRATH, R. GEIGER, D.-E. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, cit., pp. 629-646, in particolare pp. 644-645.

mento interstatale al fine di sottoporre all'attenzione di varie giurisdizioni internazionali le asserite violazioni di diritti umani scaturenti dall'annoso conflitto che ha interessato il territorio del Nagorno-Karabakh, enclave azera la cui popolazione è a prevalente origine armena.

In particolare, due sono stati i trattati internazionali in base ai quali gli Stati si sono dati 'battaglia' in tempi recenti. Procedendo in ordine cronologico, il 27 settembre 2020 l'Armenia conveniva in giudizio dinanzi alla Corte EDU l'Azerbaijan, allegando la presunta violazione di svariate norme, prime tra le altre gli artt. 2 e 3 CEDU, posti a tutela del diritto alla vita e della proibizione della tortura e di altri trattamenti inumani e degradanti. Specularmente, a distanza di alcune settimane, l'Azerbaijan ha replicato al suddetto procedimento incardinandone un altro *proprio motu*, convenendo in giudizio l'Armenia e denunciando l'inosservanza delle medesime disposizioni¹³³. Tale fronte di contenzioso si è poi andato ad ampliare ulteriormente nel corso del tempo, con i due Stati impegnati in una c.d. «lawfare» che ha visto la Corte EDU investita di altri quattro procedimenti¹³⁴, tre dei quali instaurati dall'Armenia nei confronti dell'Azerbaijan, e l'ultimo, in ordine di tempo, avviato invece dall'Azerbaijan contro l'Armenia. Giungendo a completare il quadro dei diversi procedimenti interstatali instaurati in seguito al conflitto armeno-azero e portati all'attenzione dei giudici di Strasburgo, vale la pena di menzionare un ulteriore ricorso, stavolta iniziato dall'Armenia nei confronti della Turchia la quale, pur non avendo attivamente preso parte al conflitto armato nel Nagorno-Karabakh, era stata accusata dallo Stato ricorrente di aver illegittimamente fornito assistenza militare all'esercito azero prima dell'intervenuto accordo di cessate il fuoco.¹³⁵

La maggior parte di tali ricorsi sono stati accompagnati da richieste di misure cautelari, formulate in ossequio all'art. 39 del Regolamento della Corte EDU, che i giudici di Strasburgo, in pendenza di una decisione sull'ammissibilità e sul merito di tali ricorsi, hanno provveduto ad accogliere, limitandosi a ribadire un sostanziale divieto di compiere azioni od omissioni lesive dei diritti dei civili, nonché più in generale di astenersi dal porre in essere condotte contrarie al dettato convenzionale. Come pure rilevato da alcuni studiosi¹³⁶, e come si avrà modo di vedere *infra*¹³⁷, l'indicazione di tale tipologia di misure cautelari nell'ambito di tale tipologia di

¹³³ Cfr. European Court of Human Rights, *Armenia v. Azerbaijan*, Application No. 42521/20, Application Instituting Proceedings, 27 September 2020; *Azerbaijan v. Armenia*, Application No. 47319/20, Application Instituting Proceedings, 27 October 2020.

¹³⁴ Cfr. European Court of Human Rights, *Armenia v. Azerbaijan (II)*, Application No. 33412/21, Application Instituting Proceedings, 29 June 2021; *Armenia v. Azerbaijan (III)*, Application No. 42445/21, Application Instituting Proceedings, 24 August 2021; *Armenia v. Azerbaijan (IV)*, Application No. 15389/22, Application Instituting Proceedings, 24 March 2022; *Azerbaijan v. Armenia (II)*, Application No. 39912/22, Application Instituting Proceedings, 18 August 2022.

¹³⁵ *Armenia v. Turkey*, European Court of Human Rights, Application No. 43517/20, Application Instituting Proceedings, 4 October 2020.

¹³⁶ Sul punto, cfr. *ex multis* A. SACCUCCI, 'Interim Measures at the European Court of Human Rights: Future and Challenges', in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures Issues by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 215-252, in particolare pp. 233-234.

¹³⁷ Cfr. Capitolo III, Sezione II.

ricorsi interstatali, pur se connotate da un elevato tasso di astrazione e genericità (che, a parere di più d'un autore, si traduce in una scarsa effettività delle stesse¹³⁸) – dovendo trovare applicazione nel contesto di situazioni spesso mutevoli e variabili, nelle quali è coinvolto un numero potenzialmente indefinito di individui – parrebbero in ogni caso funzionali ad incentivare un minimo grado di osservanza degli impegni pattizi sottoscritti dagli Stati coinvolti nel procedimento, con specifico riferimento al nucleo di diritti umani fondamentali tutelati dagli artt. 2 e 3 CEDU¹³⁹, risultando altresì strumentali a garantire una piena ed effettiva attuazione del c.d. «*public order of Europe*», di cui gli stessi ricorsi interstatali *ex art. 33 CEDU* costituiscono, a rigore, la piena espressione.

Della cognizione delle vicende inerenti al conflitto armato e alla successiva occupazione militare del Nagorno-Karabakh è stata di recente investita anche la Corte internazionale di giustizia. Invero, sulla ‘falsariga’ di quanto già fatto in precedenza da Georgia ed Ucraina nei confronti della Russia, tanto l’Armenia quanto l’Azerbaijan hanno attivato, l’uno nei confronti dell’altro, la clausola compromissoria di cui all’art. 22 CERD¹⁴⁰, incardinando due procedimenti e, al pari di quanto avvenuto dinanzi alla Corte EDU, accompagnando i rispettivi ricorsi con richieste di misure provvisorie ai sensi dell’art. 41 dello Statuto della CIG.

Si evidenzia, infine, come i ricorsi interstatali poc’anzi menzionati siano attualmente tutt’ora pendenti dinanzi alle istanze giurisdizionali rispettivamente adite, non essendo ancora intervenuta alcuna pronuncia in grado di definire il merito delle questioni di fatto e di diritto di volta in volta dedotte dalle parti: circostanza, quest’ultima, che se per un verso è suscettibile

¹³⁸ In tal senso, si considerino *ex pluribus* le riflessioni di K. ISTREFI, A. BUYSE, ‘Strasbourg Court Issues Interim Measures against Turkey Regarding the Nagorno Karabakh Conflict’, in *ECHR Blog*, 7.10.2020, disponibile su www.echrblog.blogspot.com, ove gli autori affermano quanto segue: « [...] The wider the scope of an interim measure, it seems, and the higher the stakes for states, the less likely that the measures will be complied with. And as a consequence of that same wide scope (here “actions that contribute to breaches of the Convention rights”), it will be also much more contentious at a later stage to assess whether the interim measure has been complied with».

¹³⁹ In generale, per ciò che concerne la natura giuridica, gli obiettivi e la *ratio* delle misure cautelari stabilite dalla Corte EDU nell’ambito dei ricorsi interstatali, nonché sul livello di ‘compliance’ degli Stati nei cui confronti le medesime sono indicate, si rimanda *ex multis* a K. DZEHTSIAROU, V.P. TZEVELEKOS, ‘Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?’, in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2021, pp. 1-1, in particolare pp. 4-5: ancora, con particolare focus sui procedimenti interstatali originati da situazioni di conflitto armato, si consideri K. DZEHTSIAROU, ‘Can the European Court of Human Rights Prevent War? Interim Measures in Inter-State Cases’, in *Public Law*, 2016, pp. 254-261; V.P. TZEVELEKOS, ‘On the value of interim measures by the ECtHR on Inter-State Disputes’, in *Strasbourg Observers*, 3.02.2021, disponibile su www.strasbourgobservers.com; infine, per quanto attiene più nello specifico alle misure cautelari indicate dalla Corte di Strasburgo nell’ambito dei ricorsi interstatali riguardanti la situazione in Nagorno-Karabakh, K. DZEHTSIAROU, ‘Catch 22: The Interim Measures of the European Court of Human Rights in the Conflict between Armenia and Azerbaijan’, in *Strasbourg Observers*, 9.10.2020, disponibile su www.strasbourgobservers.com.

¹⁴⁰ Sulla crescente rilevanza della clausola compromissoria di cui all’art. 22 CERD, nonché sull’utilità ‘strategica’ della medesima al fine di portare una controversia dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, si consideri la recente analisi di F. FONTANELLI, ‘The Disputes Between Armenia and Azerbaijan: The CERD Compromissory Clause as a One-way Ticket to Hague’, in *EJIL:Talk!*, 11.11.2021, disponibile su www.ejiltalk.org.

di prestare il fianco a potenziali problematiche di coordinamento tra «*overlapping decisions*» (allo stato, meramente eventuali), per altro verso è senza dubbio sintomatica dell'attuale attrattiva del contenzioso tra Stati in materia di diritti umani alla stregua di uno strumento in grado di far fronte, senza mai sostituirvisi completamente, alla carenza o all'ineffettività di adeguate risposte istituzionali che meglio si adatterebbero all'esigenza di arginare l'utilizzo della forza nel contesto di conflitti internazionali.

1.3. Premesse metodologiche, domande della ricerca e piano d'indagine

A fronte della descritta rinnovata attenzione della comunità internazionale nei confronti dello strumento del ricorso interstatale in materia di diritti umani, non può sottacersi la circostanza per cui, trattandosi di un rimedio storicamente poco 'sfruttato' (quando non anche del tutto inutilizzato), tale tipologia di procedimento presenta ad oggi una varietà di elementi problematici, alcuni dei quali sono già stati brevemente segnalati e che formeranno oggetto di una ben più estesa analisi nelle pagine del presente lavoro.

Volendo mettere da parte, pur riconoscendone l'importanza, i dibattiti inerenti alla liceità dell'utilizzo politico del ricorso alla giurisdizione internazionale e i pericoli sottesi ad una possibile *eccessiva* strumentalizzazione della procedura interstatale¹⁴¹, la trattazione si concentrerà sull'enucleazione e la valorizzazione di alcuni aspetti di carattere processuale al fine di coglierne, tra gli altri, due possibili risvolti. Il primo concerne l'eventualità per cui – e, in caso di risposta affermativa, in quale misura – le azioni giudiziarie instaurate dagli Stati dinanzi a corti o tribunali internazionali allo scopo *dichiarato* di tutelare i diritti dell'uomo configurino problemi di natura tecnico-giuridica peculiari, suscettibili da orientare, se non proprio plasmare, in maniera inedita i consolidati schemi del processo internazionale. Il secondo, direttamente conseguente al primo, riguarda l'impatto che detto contenzioso è successibile di avere dal punto di vista della effettività e della portata della tutela.

Come già più volte rilevato, la presentazione di un procedimento di ricorso interstatale in materia di diritti umani può perseguire (tra le altre) due differenti finalità, complementari e in parte contrapposte. Invero, se da un lato deve riconoscersi che, a prescindere dal c.d. *thema decidendum*, esso rimane pur sempre uno strumento in grado di favorire la risoluzione pacifica di controversie tra Stati (benché, come si vedrà, tale obiettivo dovrà essere interpretato e 'strutturato' in maniera diversa a seconda dell'organo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale di volta in volta chiamato a dirimere le questioni dedotte dagli Stati), d'altro canto non si può trascurare la circostanza per cui l'oggetto del contendere verte sull'interpretazione, l'applicazione e la

¹⁴¹ A tal proposito, la necessità di una maggiore cautela nell'accogliere con entusiasmo il recente incremento delle procedure interstatali, moderando l'ottimismo della comunità internazionale scaturito dall'analisi del mero dato quantitativo positivo, è stata di recente 'caldeggiata' da P. PALCHETTI, 'Ricorsi interstatali in materia di diritti umani: uno strumento da maneggiare con cura', cit., p. 368.

presunta inosservanza di una o più norme pattizie sui diritti umani le quali, lungi dal dare vita ad una ‘fascio’ di rapporti reciproci tra gli Stati parte di una determinata convenzione, risultano piuttosto caratterizzate da una natura *obiettiva*, essendo state elaborate al fine di salvaguardare i diritti e le libertà fondamentali degli individui.

È sul crinale di tale connotazione *ibrida* del procedimento di ricorso interstatale in materia di diritti umani¹⁴² – da inquadrarsi alla stregua di uno strumento *al contempo* finalizzato alla risoluzione delle controversie tra Stati, da un lato, e volto alla garanzia collettiva dei diritti umani, dall’altro – che il presente lavoro intende indagare lo scopo ultimo di tale tipologia di contenzioso: vale a dire, se esso sia funzionale a far valere interessi latamente *privatistici* dello Stato che agisce o se, invece, debba essere meglio inquadrato come strumento orientato al perseguimento di interessi asseritamente *pubblicistici*, garantendo una corretta ed uniforme applicazione di norme tese a tutelare valori solidali o collettivi¹⁴³. In tal senso, la prassi dei tribunali internazionali e degli organi quasi-giurisdizionali di monitoraggio ha messo in luce diverse criticità. Invero, lungi dall’adottare un approccio ‘coerente’ a tali ricorsi, i giudici internazionali – ciascuno in ragione della propria funzione – hanno invece adottato svariate posizioni, spesso tra loro difficilmente conciliabili: ad interpretazioni più spiccatamente «*human rights-oriented*» avanzate da corti od organi di monitoraggio specializzati si sono invero accostate ricostruzioni maggiormente restrittive, proposte da tribunali a competenza generale che sono soliti impostare i propri processi decisionali su una visione marcatamente Stato-centrica.

Ciò premesso, il presente lavoro di tesi intende esaminare alcune tra le principali problematiche procedurali che possono sorgere nel corso della trattazione di un ricorso interstatale sui diritti umani. L’analisi si articolerà secondo un andamento ‘tripartito’, che si propone di seguire, per quanto possibile, le fasi procedurali che ordinariamente scandiscono lo svolgimento di un contenzioso internazionale. Pertanto, a caratterizzare la ricerca sarà la preponderante analisi di alcuni aspetti procedurali selezionati, cui si accede tramite la chiave della comparazione, tanto tra istituti omogenei previsti da distinti strumenti pattizi, quanto tra il ricorso interstatale e il proprio ‘omologo’ individuale.

¹⁴² Sulla configurazione di una reciproca ‘contaminazione’ tra dimensione dello Stato e dell’individuo nell’ambito del contenzioso interstatale, cfr. l’analisi di I. SHEARER, ‘Human Rights as a Subject of International Litigation’, in N. KLEIN (ed.), *Litigating International Law Disputes: Weighing the Options* (Cambridge: Cambridge University Press), 2014, pp. 353-374.

¹⁴³ In questo senso, cfr. European Commission of Human Rights, *Austria v. Italy*, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Admissibility Decision, 11 January 1961, YB Vol. 4 (1961) p. 116, in cui si afferma che: « [...] the obligations undertaken by the High Contracting Parties are essentially of an objective character, being designed rather to protect the fundamental rights of individual human beings from infringement by any of the High Contracting Parties than to create subjective and reciprocal rights for the High Contracting Parties themselves»; dello stesso avviso, si veda E.W. VIERDAG, ‘Some Remarks about Special Features of Human Rights Treaties’, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 25, December 1994, pp. 119-142, in particolare p. 125, ove si evidenzia quanto segue: « [...] The axiom [...] will be that breaches of human rights treaties are breaches *vis-à-vis* individuals, not *vis-à-vis* States.»

Il secondo capitolo si propone di effettuare un'indagine approfondita delle condizioni che dovrebbero già sussistere nella fase antecedente all'effettiva proposizione del procedimento affinché lo stesso sia instaurato correttamente: vale a dire, giurisdizione e ammissibilità. Dopo aver tracciato un quadro analitico delle disposizioni pattizie che istituiscono una competenza interstatale degli organismi giudiziari e quasi-giudiziari istituiti dai principali trattati di settore, nonché delle clausole compromissorie nei medesimi previste, l'attenzione sarà dedicata allo studio dei profili problematici attinenti alla giurisdizione, la cui disciplina e prassi appare caratterizzata da un'irrimediabile *tensione* tra il carattere consensualistico e prevalentemente bilaterale della giurisdizione internazionale, e la natura *erga omnes (partes)* delle disposizioni sui diritti umani. Subito dopo, l'analisi si concentrerà sulle varie condizioni di ammissibilità dei ricorsi interstatali previste dalle convenzioni considerate, esaminandone la *ratio* ed esplorandone le eventuali potenzialità nell'ottica di prioritizzare la tutela dei diritti umani o, al contrario, prediligere esigenze di certezza giuridica, evitando che il contenzioso interstatale venga strumentalizzato al fine di aprire quanti più fronti di contenzioso possibili.

Il terzo capitolo si propone invece di effettuare un'analisi di alcune tra i principali procedimenti incidentali che possono sorgere *durante* il giudizio, una volta che il ricorso sia stato correttamente instaurato e dopo che l'esistenza dei requisiti di giurisdizione e ammissibilità sia stata accertata dall'organismo adito. Verranno presi in considerazione due distinti 'momenti' del procedimento, a partire dalla fase cautelare, esaminando la prassi elaborata da tribunali e meccanismi di controllo in materia di provvedimenti provvisori. A tal proposito, varrà la pena analizzare le misure cautelari da una duplice prospettiva: per un verso, valutando le condizioni per l'indicazione dei provvedimenti provvisori di protezione; per altro verso, enfatizzando l'attuale tendenza dei tribunali internazionali a tutelare efficacemente e in maniera rapida diritti umani compromessi da situazioni di violazione, spesso trascendendo le richieste degli Stati parti del procedimento ed anzi agendo *proprio motu*. Subito dopo, la tesi procederà ad esplorare il potenziale dell'intervento degli Stati in qualità di terzi o di c.d. *amici curiae* al fine di apportare un 'correttivo' in grado di enfatizzare la natura «*human-rights centred*» di questi procedimenti, agevolando l'effettiva partecipazione degli altri Stati terzi eventualmente interessati, così depotenziando la classica impostazione bilaterale del procedimento interstatale.

Il quarto capitolo affronterà, infine, l'ultima fase del procedimento: vale a dire il momento in cui, una volta pronunciata la sentenza di merito ed accertata la responsabilità dello Stato per violazione di diritti umani, deve procedersi alla riparazione. In questi casi, si pone la necessità di verificare se sia possibile concepire, in capo allo Stato responsabile del comportamento illecito, un obbligo secondario di riparazione non solo nei confronti di altri Stati (collettivamente interessati all'osservanza delle norme sui diritti umani in quanto norme *erga omnes*), ma anche a beneficio delle persone colpite dalla violazione. In particolare, si presterà attenzione agli effetti che la caratterizzazione delle disposizioni in materia di diritti umani come

recanti obblighi *erga omnes (partes)* può produrre sul consueto assetto ‘bilaterale’ di riparazione. Quando uno Stato invoca la responsabilità internazionale di un altro Stato mediante la procedura interstatale prevista nei trattati di settore, occorre chiarire se la *ratio legis* delle norme sui diritti umani e la natura multilaterale di tali obblighi possano implicare una variazione rispetto alla disciplina generale.

Dopo aver valutato l’opportunità di enucleare un regime *ad hoc* di riparazioni per violazioni di diritti umani, si trarranno considerazioni finali sul contenuto e sulla struttura delle riparazioni concesse nel contesto di un procedimento interstatale. In quest’ultimo caso, infatti, occorre valutare se il comportamento illecito dello Stato comporti un obbligo di risarcimento non solo nei confronti degli Stati indirettamente colpiti dalla violazione di una norma *erga omnes*, ma soprattutto nei confronti dei singoli individui, che rappresentano i beneficiari ultimi del sistema di tutela dei diritti umani.

Infine, una volta ricostruiti i principali orientamenti della prassi, avendone analizzato le potenzialità ed evidenziato i pur presenti profili critici, la conclusione del lavoro sarà dedicata ad analizzare i risultati della ricerca nell’ottica di verificare se ed in quale misura, in una prospettiva *de iure condendo*, possano essere identificate tendenze procedurali capaci di ovviare alle problematiche che rendono tale strumento ancora scarsamente utilizzato. Eventualmente, si valuterà l’opportunità di teorizzare un univoco ‘modello’ di ricorso interstatale sui diritti umani destinato a consolidarsi negli anni a venire, in grado di attribuire alla finalità di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali e, più in generale, di valori collettivi alla comunità internazionale, un peso specifico maggiore rispetto alla funzione di composizione delle controversie tra Stati.

CAPITOLO SECONDO

QUESTIONI PRELIMINARI DI GIURISDIZIONE E AMMISSIBILITÀ INERENTI AI RICORSI INTERSTATALI PROMOSSE IN BASE A TRATTATI SUI DIRITTI UMANI:

DISCIPLINA NORMATIVA, PRASSI E PROBLEMATICHE ATTUALI

SOMMARIO: Sezione I - PROBLEMI TEORICI, NODI INTERPRETATIVI E DIFFICOLTÀ APPLICATIVE INERENTI ALLA DISTINZIONE TRA *GIURISDIZIONE* E *AMMISSIBILITÀ* NELL'AMBITO DEL CONTENZIOSO INTERNAZIONALE: PREMESSE GENERALI. - 2.1. L'opportunità di mantenere una *summa divisio* tra questioni di giurisdizione e di ammissibilità nell'ambito del contenzioso internazionale: cenni introduttivi. - 2.1.1. La nozione di giurisdizione: definizione, interpretazione, ambito di applicazione. - 2.1.2. La nozione di ammissibilità: definizione, interpretazione, ambito di applicazione. - 2.2. Dal generale al particolare: i due diversi concetti di giurisdizione e ammissibilità applicati alla speciale 'nicchia' dei ricorsi interstatali previsti nei principali trattati sui diritti umani. - Sezione II - LA COMPETENZA INTERSTATALE QUASI-GIURISDIZIONALE ATTRIBUITA AI MECCANISMI DI MONITORAGGIO ISTITUITI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI CONCLUSI NELL'AMBITO DELLE NAZIONI UNITE. - 2.3. Premessa. - 2.4. L'unico modello di competenza quasi-giurisdizionale obbligatoria: il meccanismo interstatale previsto dalla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD). - 2.4.1. La procedura in generale: il paragrafo 1 e i paragrafi 2-5 dell'articolo 11 CERD. - 2.4.2. L'articolo 11, par. 2: Decisioni sulla giurisdizione. - 2.4.2.1. *Qatar c. Regno dell'Arabia Saudita*. - 2.4.2.2. *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*. - 2.4.2.3. *Palestina c. Israele*. - 2.4.3. L'articolo 11, par. 3: Decisioni di ammissibilità. - 2.4.3.1. Il previo esaurimento delle vie di ricorso interne. - 2.4.3.2. Procedimenti paralleli. - 2.5. Modelli di competenza quasi-giurisdizionale opzionale basati su una procedura di conciliazione multilivello. - 2.5.1. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR). - 2.5.2. La Convenzione internazionale contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT). - 2.5.3. La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW). - 2.6. Tendenze evolutive della disciplina del procedimento di ricorso interstatale nell'ambito dei più recenti trattati ONU sui diritti umani. - 2.6.1. L'esempio della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED). - 2.6.2. Le potenzialità (ancora inesprese) del Primo Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e del Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC). - Sezione III - LA COMPETENZA INTERSTATALE GIURISDIZIONALE O QUASI-GIURISDIZIONALE ATTRIBUITA AI MECCANISMI DI CONTROLLO ISTITUITI DAI TRATTATI REGIONALI SUI DIRITTI UMANI. - 2.7. Modelli di competenza giurisdizionale e quasi-giurisdizionale obbligatoria nei trattati regionali sui diritti umani. - 2.8. L'esempio 'virtuoso' della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU). - 2.8.1. Il passaggio da una competenza interstatale multilivello ad un unico procedimento avente natura giurisdizionale di fronte alla Corte europea dei diritti umani. - 2.8.2. Presupposti di giurisdizione. - 2.8.3. Condizioni di ammissibilità. - 2.8.3.1. *Locus standi*. - 2.8.3.2. *Il previo esaurimento delle vie di*

ricorso interne. - 2.8.3.1.1. *Eccezioni che diventano la regola: a) le misure legislative illecite;* - 2.8.3.1.2. *segue: b) le c.d. «administrative practices».* - 2.9. Il meccanismo *interstatale a doppio binario* istituito nella Carta africana dei diritti umani e dei popoli. - 2.9.1. Il procedimento quasi-giurisdizionale di comunicazione interstatale dinanzi alla Commissione africana dei diritti umani e dei popoli. - 2.9.1.1. *Presupposti di quasi-giurisdizione.* - 2.9.1.2. *Condizioni di ammissibilità.* - 2.9.2. Il procedimento giurisdizionale di comunicazione interstatale dinanzi alla Corte africana dei diritti umani e dei popoli. - 2.10. Il meccanismo interstatale a doppio binario istituito nella Convenzione interamericana dei diritti umani (CADU). - 2.10.1. Un sistema di monitoraggio multilivello: la coesistenza della Commissione e della Corte interamericana dei diritti umani. - 2.10.2. Il procedimento quasi-giurisdizionale di petizione interstatale dinanzi alla Commissione interamericana. - 2.10.2.1 *Presupposti di quasi-giurisdizione.* - 2.10.2.2. *Condizioni di ammissibilità.* - 2.10.2.3. *Prassi esistente.* - 2.10.3. Il procedimento giurisdizionale di petizione interstatale dinanzi alla Corte interamericana. - 2.11. Risultati dell'analisi comparativa e conclusioni provvisorie: una varietà di problemi. - 2.11.1. La natura (prevalentemente) opzionale della competenza interstatale. - 2.11.2. La diffusione di procedimenti 'a trazione' conciliativa. - 2.11.3. La non adattabilità ai procedimenti interstatali delle condizioni di ricevibilità disciplinate per i ricorsi individuali: l'importante ruolo *gap-filling* della recente giurisprudenza.

SEZIONE I

PROBLEMI TEORICI, NODI INTERPRETATIVI E DIFFICOLTÀ APPLICATIVE INERENTI ALLA DISTINZIONE TRA *GIURISDIZIONE* E *AMMISSIBILITÀ* NELL'AMBITO DEL CONTENZIOSO INTERNAZIONALE: PREMESSE GENERALI

2.1. L'opportunità di mantenere una *summa divisio* tra questioni di giurisdizione e di ammissibilità nell'ambito del contenzioso internazionale: cenni introduttivi

Riannodare le fila della dottrina internazionalistica che, nel corso degli ultimi decenni, si è preoccupata di individuare il momento processuale 'spartiacque' al di là e al di qua del quale un giudice internazionale si trova a dover affrontare questioni di giurisdizione, prima, e questioni di ammissibilità, dopo, rappresenta un obiettivo ambizioso che trascende gli obiettivi del presente studio¹⁴⁴. Peraltro, in considerazione del sempre crescente numero di tribunali e organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo¹⁴⁵, l'idea di immaginare un 'contenitore neutro' al cui interno inserire criteri procedurali suscettibili di essere *indistintamente* applicati alle diverse tipologie di contenzioso internazionale si è fin da subito dovuta scontrare con l'estrema eterogeneità degli strumenti pattizi e dei diversi Regolamenti di Procedura che disciplinano l'attività degli organi di monitoraggio, nonché con le finalità di tutela perseguite dal trattato internazionale di volta in volta preso in esame¹⁴⁶. Tuttavia, è possibile rinvenire alcune caratteristiche ricorrenti, comuni alla varietà di procedimenti contenziosi (siano essi di natura giurisdizionale

¹⁴⁴ Cfr. L.E. SALLES, 'Jurisdiction and Admissibility', in *Forum Shopping in International Adjudications: The Role of Preliminary Objections* (Cambridge: Cambridge University Press), 2014, in particolare pp. 141-179.

¹⁴⁵ Sul problema della massiccia proliferazione di tribunali internazionali, siano essi a competenza generale o specializzata, quale diretta conseguenza del fenomeno della c.d. 'frammentazione del diritto internazionale', molto è stato scritto in dottrina, soprattutto a partire dai primi anni del secolo corrente. Circa la frammentazione del diritto internazionale, si consideri in generale M. KOSKENNIEMI, P. LEINO, 'Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 15, Issue 3, 2002, pp. 553-579; per ciò che, invece, concerne la proliferazione di corti, tribunali internazionali e organi quasi-giurisdizionali di tutela, si considerino *ex multis* K. OELLERS-FRAHM, 'Multiplication of International Courts and Tribunals and Conflicting Jurisdiction – Problems and Possible Solutions', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 67-104; P.-M. DUPUY, J. E. VIÑUALES, 'The Challenge of Proliferation: An Anatomy of the Debate', in C.P.R. ROMANO, K.J. ALTER, Y. SHANY (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 135-156.

¹⁴⁶ Sul punto, si veda R. KOLB, 'General Principles of Procedural Law', in A. ZIMMERMANN, C.J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2019, pp. 963-1006, spec. p. 967, ove l'autore afferma, con riferimento ai c.d. general principles of procedural law, che, pur non escludendosi una loro applicazione a corti e tribunali internazionali diversi dalla CIG, «they do not necessarily apply to the same extent. Indeed, there are some important differences between the different forms of adjudication, especially between ad hoc arbitration on the one hand, and institutionalized adjudication before the ICJ. As a consequence, there may be a series of more or less concentric circles of general principles of general principles of procedural law, which do not have necessarily the same scope and extent. Being the most

o quasi-giurisdizionale) che concorrono a creare un nucleo di principi minimi¹⁴⁷. Tra queste, vengono sicuramente in considerazione le due categorie della giurisdizione e dell'ammissibilità. Pertanto, appare opportuno effettuare una rapida disamina sul punto, anche soltanto per giustificare la scelta di ricondurre, nelle pagine che seguiranno, determinate questioni preliminari riguardanti l'instaurazione di un ricorso interstatale sui diritti umani entro l'alveo del concetto di giurisdizione, affrontandone invece altre sotto la nozione di ammissibilità.

2.1.1. La nozione di giurisdizione: definizione, interpretazione, ambito di applicazione

Anzitutto, quando si fa riferimento al concetto di giurisdizione nell'ambito del contenzioso internazionale generalmente inteso, è necessario mettere da parte le corrispondenti nozioni enucleate a livello domestico¹⁴⁸. Invero, in un ordinamento interno, la decisione di creare corti, tribunali e, più in generale, organi dotati di competenze giurisdizionali costituisce espressione di un'esclusiva prerogativa dello Stato, rappresentando una sua precisa funzione di governo e, quindi, integrando un peculiare attributo della sua sovranità¹⁴⁹. Nel diritto internazionale, invece, l'istituzione di meccanismi giurisdizionali *tout court* o anche soltanto quasi-giurisdizionali è condizionata ad un'espressione collettiva di consenso da parte di un gruppo di Stati che accettano di devolvere alcune delle loro competenze sovrane nella misura in cui ciò si renda necessario a che il tribunale internazionale o, alternativamente, l'organo quasi-giurisdizionale di controllo possa entrare in funzione. Quanto alla tutela dei diritti dell'uomo, tale cessione di competenze è stata riscontrata con sempre maggiore frequenza a partire dalla seconda metà del secolo scorso, contestualmente alla conclusione di convenzioni internazionali, siano esse di natura universale o regionale, aventi ad oggetto la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Ciò si sarebbe verificato, secondo diversi autori, in netta controtendenza rispetto al presupposto per cui la tutela giurisdizionale dei diritti umani dovrebbe rispondere ad un c.d. principio di prossimità¹⁵⁰: detto altrimenti, la stessa sarebbe tanto più efficace

institutionalized form of international adjudication, the ICJ (together with such bodies as the ECtHR) can be expected to possess a body of procedural principles that is among the most developed».

¹⁴⁷ In questo senso, cfr. C. BROWN, *A Common Law of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2007, spec. p. 5; S. ROSENNE, *The Law and Practice of the International Court of Justice*, Vol. II (Leiden: Martinus Nijhoff; 4th Edition), 2006, pp. 505-594; C. GRAY, *Judicial Remedies in International Law* (New York, Oxford University Press), 1987, pp. 122-127.

¹⁴⁸ Permanent Court of International Justice, *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, Judgment of 26 April 1928, Series A, No. 15, p. 23: «[...] The Court's position, in regard to jurisdiction, cannot be compared to the position of municipal courts, amongst which jurisdiction is apportioned by the State, either *ratione materiae* or in accordance with a hierarchical system. This division is, generally speaking, binding upon the Parties and implies an obligation on the part of the Courts *ex officio* to ensure its observance».

¹⁴⁹ M.N. SHAW, *Rosenne's Law and Practice of the International Court: 1920-2015*, Vol. II, Jurisdiction (Leiden: Brill Nijhoff; 5th Edition), 2016, p. 537.

¹⁵⁰ In tal senso, cfr. *ex multis* L.R. HELFER, 'Why States Create International Tribunals: A Theory of Constrained Independence', in S. VOIGT, M. ALBERT, D. SCHMIDTCHEN (eds.), *International Conflict Resolution* (Tübingen,

quanto più attuata a livello domestico, rimanendo il più possibile vicina e, per l'effetto, accessibile ai destinatari ultimi della protezione.

Nell'esperienza dei 'moderni' procedimenti di risoluzione delle controversie internazionali, le cui origini vengono fatte risalire alla clausola arbitrale contenuta all'interno del Trattato di Amicizia, Commercio e Navigazione concluso nel 1794 tra il Regno di Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America (noto anche come 'Trattato di Jay')¹⁵¹, non è tuttavia sempre stato agevole comprendere cosa dovesse intendersi per 'giurisdizione' di una corte internazionale – sia essa a carattere permanente o arbitrale – e se, in secondo luogo, tale espressione avesse un'accezione univoca, alludendo ad una singola nozione, o designasse piuttosto un *genus* al cui interno è possibile individuare concetti tra loro anche molto diversi.

In generale, con l'espressione 'giurisdizione' o 'funzione giurisdizionale' si allude alla facoltà, riconosciuta ad una corte o tribunale internazionale per il tramite di una dichiarazione espressa da parte degli Stati, di esaminare e decidere una determinata controversia nel merito, ovvero emettere altra statuizione di diritto sulla medesima¹⁵². Per non ingenerare confusione con il diverso concetto di giurisdizione esercitata dallo Stato¹⁵³, alcuni studiosi preferiscono riferirsi alla nozione di giurisdizione dei tribunali internazionali parlando piuttosto di 'competenza'. Ciò è possibile nel diritto internazionale in quanto, a differenza di ciò che accade negli ordinamenti interni – in cui le nozioni di giurisdizione e competenza fanno riferimento a due concetti molto diversi tra loro – tali termini sono da considerarsi generalmente sinonimici¹⁵⁴.

Mohr Siebeck), 2006, pp. 255-276; S.T. EBOBRAH, 'International Human Rights Courts', in C.P.R. ROMANO, K.J. ALTER, Y. SHANY (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication*, cit., in particolare p. 235.

¹⁵¹ Il *Jay Treaty*, siglato nel 1794 tra l'allora corona britannica e gli Stati Uniti d'America, predisponne la costituzione di tre commissioni miste; mentre la prima era stata designata come commissione d'inchiesta per la risoluzione di alcune controversie riguardanti questioni di delimitazione territoriale, la seconda e la terza erano competenti a conoscere su domande proposte, rispettivamente, da cittadini britannici e statunitensi in relazione a diverse condotte dello Stato. Sull'importanza di individuare, nel momento di conclusione di questo trattato, un *dies a quo* a partire dal quale 'datare' le origini dell'arbitrato nel diritto internazionale moderno, si consideri M. PEDRAZZI, 'Corti internazionali', in *Treccani - Enciclopedia Online*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana (consultato in data 15.02.2023); C.F. AMERASINGHE, *Jurisdiction of International Tribunals* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers), 2003, p. 49; ancora, M.E. O'CONNELL, L. VANDERZEE, 'The History of International Adjudication', in C.P.R. ROMANO, K.J. ALTER, Y. SHANY (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication*, cit., p. 44; A. PIETROBON, *Il giudizio nell'arbitrato tra Stati* (Napoli: Editoriale Scientifica), 2016, pp. 35-37.

¹⁵² Cfr. 'Jurisdiction', in J. LAW, E.A. MARTIN (eds.), *A Dictionary of Law* (Oxford: Oxford University Press; 7th Edition), 2014.

¹⁵³ Per una rapida (ma esauriente) presentazione delle diverse accezioni e dei possibili utilizzi del termine 'jurisdiction' nell'ambito del diritto internazionale, si rimanda, *ex multis*, ad E. ROUCONAS, *A Landscape of Contemporary Theories of International Law* (Leiden: Brill Nijhoff), 2019, pp. 336-339 e la bibliografia ivi citata.

¹⁵⁴ I due termini «*jurisdiction*» e «*competence*» sembrano essere prevalentemente utilizzati in maniera equivalente, come anche testimoniato dallo Statuto CIG, nelle sue due versioni ufficiali in lingua inglese e francese. A parere di alcuni autori, tuttavia, il concetto di giurisdizione o competenza – quale che sia la locuzione impiegata – si caratterizza una doppia dimensione: invero, mentre la giurisdizione avrebbe un'accezione più ampia, definendo il campo generale in cui il tribunale esercita le proprie funzioni di *ius dicere*, la competenza definirebbe l'estensione del potere giurisdizionale in relazione ad un caso particolare. In tal senso, si consideri G. FITZMAURICE, *The Law and Procedure of the*

Fin dalla loro istituzione, tuttavia, le corti permanenti e i tribunali arbitrali hanno utilizzato il termine ‘giurisdizione’ in maniera alquanto flessibile, alludendo non soltanto all’esatto momento in cui la funzione di *ius dicere* viene effettivamente assolta mediante una statuizione di diritto, ma anche ad alcuni accertamenti prodromici rispetto al momento in cui il tribunale decide di iniziare l’esame di un procedimento, nonché a valutazioni successive all’emanazione della sentenza di merito, volte a garantire che quest’ultima venga adeguatamente implementata ed eseguita.

Interpretata in senso ampio, la giurisdizione funge da criterio di collegamento tra il piano politico di una controversia diplomatica e il funzionamento dell’istanza giurisdizionale investita della questione, previa instaurazione di un procedimento contenzioso¹⁵⁵. Intesa in senso stretto, invece, l’espressione si riferisce alla facoltà di una corte o tribunale internazionale di ‘fare giustizia’ tra i contendenti, nell’ambito di ricorsi promossi da Stati o da individui, concludendo l’esame del caso con la pronuncia di una statuizione di diritto definitiva dotata di efficacia vincolante nei confronti delle parti coinvolte. In questa seconda accezione, la nozione di giurisdizione si riferisce alla complessiva attività *concreta* posta in essere da un tribunale internazionale, che presuppone un insieme di valutazioni che l’organo giurisdizionale adito si trova a dover effettuare prima, durante e anche una volta terminato il procedimento¹⁵⁶.

A titolo d’esempio, può considerarsi una questione di giurisdizione ‘in senso stretto’ la determinazione prodromica effettuata dal giudice internazionale circa la sussistenza della propria competenza *prima facie* quando una delle parti formula una richiesta di misure cautelari o provvisorie ancor prima di instaurare il contenzioso sul merito e, dunque, in un momento antecedente rispetto alla futura, eventuale, valutazione sulla sussistenza della propria competenza a decidere le questioni poste alla base della controversia. Ancora, è riconducibile alla nozione di ‘giurisdizione’ la facoltà, attribuita ad un giudice, di decidere circa la validità dell’accordo consensuale (c.d. compromesso) tramite cui le parti hanno acconsentito a che un determinato tribunale fosse competente ad esaminare procedimenti riguardanti diritti e obblighi validi nelle loro relazioni bilaterali. Per ciò che concerne lo svolgimento del procedimento, è ricompresa nel concetto di ‘giurisdizione’ la valutazione che un tribunale è chiamato ad operare sulla dichiarazione di intervento formulata da un terzo che intende prendere parte al procedimento, ovvero ancora la capacità dello stesso giudice di emettere

International Court of Justice, Vol. II (Cambridge: Grotius Publications Ltd.), 1986, pp. 434-438. In maniera diversa, la ‘competenza’ è stata descritta come più ampia rispetto al concetto di giurisdizione, in quanto implica un giudizio di correttezza sull’esercizio di quest’ultima; sul punto, S. ROSENNE, *The Law and Practice of International Court* (Dordrecht: Martinus Nijhoff; 2nd Revised Edition), 1985, in particolare pp. 301-302.

¹⁵⁵ Così si esprime S. ROSENNE, ‘International Court and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications’, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], disponibile online; Shany, invece, parla a tal proposito di ‘giurisdizione in astratto’; cfr. sul punto Y. SHANY, *Questions of Jurisdiction and Admissibility Before International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2015, p. 63.

¹⁵⁶ Cfr. Y. SHANY, *ibid.*, p. 65.

statuizioni dichiarative circa la sussistenza o meno di determinati diritti od obblighi senza pronunciarsi sulla loro violazione. Quanto ai momenti conclusivi e *postumi* di un procedimento, il termine 'giurisdizione' può venire in rilievo per descrivere la facoltà di un tribunale internazionale di riconoscere un risarcimento alla vittima per eventuali danni patrimoniali o morali dalla stessa sofferti, nonché di interpretare una sentenza già pronunciata o addirittura riesaminare un caso al ricorrere di determinati presupposti.

L'apparente ampiezza del concetto di giurisdizione deriva anche dalla circostanza secondo cui, prima dell'entrata in funzione della prima giurisdizione internazionale permanente, i tribunali arbitrali, nelle decisioni rese nel corso del tempo, non sono mai stati investiti della cognizione di procedimenti incidentali con cui una delle due parti in causa ha inteso sollevare questioni di giurisdizione, mancando così l'occasione di fornire una prima definizione utile.

Con l'entrata in funzione della Corte permanente di giustizia internazionale (CPGI), prima, e della Corte internazionale di giustizia (CIG), poi, gli Stati di volta in volta coinvolti nelle diverse controversie hanno evidenziato una crescente preoccupazione a che i tribunali internazionali aditi non eccedessero la propria giurisdizione o, quantomeno, che esercitassero il potere decisionale agli stessi attribuito entro i confini stabiliti nei trattati istitutivi e nei relativi Regolamenti di Procedura.

Occorre, invero, ribadire che nell'ambito del diritto internazionale l'attribuzione di un potere giurisdizionale a corti, tribunali e altri organi quasi-giurisdizionali di controllo, nonché l'ampiezza del potere medesimo, risulta sempre subordinata ad una manifestazione di consenso da parte degli Stati. Il modo in cui ciascuno Stato può esprimere il proprio consenso a vincolarsi alla giurisdizione internazionale si manifesta in varie forme e attraverso diverse tecniche, che nel tempo si sono progressivamente evolute senza tuttavia mai giungere a scalfire l'essenza del principio consensualistico. Tra le modalità più usuali, occorre anzitutto annoverare l'inserimento in un trattato internazionale di una clausola compromissoria per il cui tramite devolvere al tribunale istituito dal trattato la competenza necessaria a decidere controversie aventi ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione delle norme convenzionali. Un'ulteriore modalità prevede un'espressa dichiarazione di accettazione, ad opera degli Stati parte, della competenza dell'organo di controllo, sul modello della clausola prevista *ex art. 36, par. 2* dello Statuto della Corte internazionale di giustizia (d'ora in avanti, Statuto della CIG), in base alla quale ciascuno Stato può in ogni momento riconoscere come obbligatoria *ipso facto* e senza speciale convenzione, nei rapporti con qualsiasi altro Stato che abbia effettuato la medesima dichiarazione, la giurisdizione della CIG su tutte le controversie giuridiche (e non anche politiche) concernenti: a) l'interpretazione di un trattato; b) qualsiasi altra questione di diritto internazionale; c) l'esistenza di qualsiasi fatto che, se accertato, costituirebbe violazione di un obbligo

internazionale; d) la natura o la misura della riparazione per la violazione di un obbligo internazionale¹⁵⁷.

Quanto alle accezioni riconducibili alla nozione di ‘giurisdizione’ in senso stretto, il termine è stato anzitutto impiegato per descrivere il principio c.d. di *kompetenz-kompetenz*, alla luce del quale un tribunale internazionale, nel momento stesso in cui viene adito tramite ricorso, è chiamato ad effettuare una valutazione preliminare circa la possibilità che esso disponga della facoltà di esaminare la relativa controversia. In altre parole, ciascuna giurisdizione internazionale risulta dotata di competenza per decidere a propria volta sull’esistenza della propria competenza.

Fin dai suoi primissimi anni di attività, la Corte internazionale di giustizia ha sovente operato un riferimento al concetto di ‘giurisdizione’ per confermare la propria competenza a pronunciarsi sul merito delle questioni di volta in volta portate alla sua attenzione, senza mai operare un esplicito riferimento al principio di *kompetenz-kompetenz*, né tantomeno utilizzando i termini *compétent(e)* o *compétence* in maniera esplicita.¹⁵⁸

Al contrario, in occasione della decisione resa sul caso *Tadić* il 23 giugno 1995 in relazione alla difesa sulla mozione per un appello interlocutorio sulla giurisdizione¹⁵⁹, la Camera d’Appello del Tribunale penale internazionale per l’ex-Jugoslavia (TPIJ) affermò che il c.d. «*inherent power*» di pronunciarsi sulla legittimità del proprio fondamento giuridico, nonché di esaminare giudizi inerenti alla responsabilità penale internazionale costituisce espressione del principio della *kompetenz-kompetenz*, o *compétence de la compétence*. In quanto tale, esso è parte – e, anzi, rappresenta la prin-

¹⁵⁷ Per ciò che riguarda la clausola opzionale di giurisdizione obbligatoria esiste ad oggi una vasta bibliografia. Senza alcuna pretesa di esaustività, si menzionano *ex pluribus* i contributi di E. HAMBRO, ‘Some Observations on the Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice’, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 25, 1948, pp. 133-157.; H.M. WALDOCK, *Decline of Optional Clause*, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 25, 1955-1956, pp. 244-287; J.C. MERRILLS, *The Optional Clause Today*, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 50, Issue 1, 1979, pp. 87-116.; R.C. LAWSON, *The Problem of the Compulsory Jurisdiction of the World Court*, in *American Journal of International Law*, Vol. 46, 1952, pp. 219-238.; V. STARACE, *La competenza della Corte internazionale di giustizia in materia contenziosa* (Napoli: Editoriale Scientifica), 1970, in particolare pp. 103 ss.; A. GIUSTINI, ‘Compulsory Adjudication in International Law: The Past, The Present, and Prospects for the Future’, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 9, Issue 2, 1985, pp. 213-256; L. GROSS, ‘Compulsory Jurisdiction under the Optional Clause’, in L.F. DAMROSCH (ed.), *The International Court of Justice at a Crossroads* (New York: Dobbs Ferry), 1987, pp. 19-57; N. KEBBON, ‘The World Court’s Compulsory Jurisdiction under the Optional Clause – Past, Present and Future’, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 58, 1989, pp. 257-286; S.A. ALEXANDROV, ‘The Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice: How Compulsory Is It?’, in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 5, Issue 1, 2006, pp. 29-38; da ultimo, C. TOMUSCHAT, ‘Article 36’, in A. ZIMMERMANN, C.J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2019, pp. 712-798.

¹⁵⁸ Cfr. International Court of Justice, *Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania)*, Judgment (Merits), 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, pp. 23-26; *Ambatielos Case (Greece v. United Kingdom)*, Judgment (Merits), 1 July 1952, I.C.J. Reports 1952, p. 28; *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Judgment (Preliminary Objections), 18 November 1953, I.C.J. Reports 1953, p. 119.

¹⁵⁹ *Prosecutor v. Duško Tadić (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction)*, Case No. IT-94-1, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 2 October 1995.

cipale componente – della c.d. «*inherent jurisdiction*» esistente in capo a qualsiasi tribunale internazionale, sia esso di natura arbitrale ovvero permanente, e consiste proprio nella sua giurisdizione di stabilire la propria giurisdizione. L'*inherent jurisdiction* costituisce, a sua volta, una prerogativa necessaria nell'esercizio della funzione giudiziaria, senza che vi sia la necessità di disciplinarla espressamente all'interno degli strumenti istitutivi di corti e tribunali, benché ciò spesso avvenga¹⁶⁰. Nella citata decisione resa nell'ambito del caso *Tadić*, il TPIJ riteneva di essere perfettamente in grado di esaminare le argomentazioni mosse contro la sua giurisdizione, avendone dunque competenza, dal momento che la sua istituzione rientrava nei poteri conferiti al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 41 della Carta ONU, previsione che contempla la facoltà di adottare di misure non implicanti l'uso della forza al fine di contribuire al ristabilimento e al mantenimento della pace nell'ex-Jugoslavia.

In secondo luogo, la nozione di giurisdizione viene utilizzata per descrivere l'*ampiezza* del potere di cui un tribunale internazionale è titolare nel valutare se e in quale misura esso può o meno procedere all'esame di un determinato caso, o soltanto di alcuni aspetti dello stesso, alla luce della sua corretta istituzione o dell'esistenza di eventuali limiti alla competenza previsti all'interno dello strumento costitutivo o del Regolamento di Procedura. Secondo quest'accezione, che è poi quella cui ci si riferisce più spesso allorché si tenta di definire la funzione attribuita a corti e tribunali, la nozione di 'giurisdizione' risulta tradizionalmente scomponibile in quattro principali sottocategorie: giurisdizione *ratione personae* e *ratione materiae*, il cui esercizio è ulteriormente subordinato all'accertamento dall'esistenza della giurisdizione *ratione loci* e *ratione temporis*¹⁶¹.

Invero, qualsiasi giudice internazionale si trova, anzitutto, a dover accertare la sussistenza della propria giurisdizione *ratione personae* e *ratione materiae* al fine di potersi pronunciare sul merito di una controversia. La prima condizione concerne la capacità del tribunale di esercitare la propria competenza nei confronti di determinate categorie di soggetti, che nell'ambito del diritto interna-

¹⁶⁰ *Ibid.*, § 18, laddove la Camera d'Appello del TPIJ rileva che: «[...] This power, known as the principle of “Kompetenz-Kompetenz” in German or “la compétence de la compétence” in French, is part, and indeed a major part, of the incidental or inherent jurisdiction of any judicial or arbitral tribunal, consisting of its “jurisdiction to determine its own jurisdiction”. It is a necessary component in the exercise of the judicial function and does not need to be expressly provided for in the constitutive documents of those tribunals, although this is often done [...]. But in the words of the International Court of Justice: “[T]his principle, which is accepted by the general international law in the matter of arbitration, assumes particular force when the international tribunal is no longer an arbitral tribunal [...] but is an institution which has been preestablished by an international instrument defining its jurisdiction and regulating its operation” (International Court of Justice, *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Judgment (Merits), 21st March 1953, I.C.J. Reports 1953, p. 7, § 119)».

¹⁶¹ Cfr. C.F. AMERASINGHE, *Jurisdiction of International Tribunals*, cit., in particolare p. 53; Y. SHANY, 'Jurisdiction and Admissibility', in C.P.R. ROMANO, K.J. ALTER, Y. SHANY (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication*, cit. spec. p. 782.

zionale classico coincidono con gli Stati, ma che in materia di diritti umani sono più spesso rappresentati dagli individui¹⁶². La seconda espressione, invece, allude all'ampiezza del potere decisionale del giudice internazionale in relazione all'oggetto del contendere, individuando le norme di volta in volta applicabili al caso di specie¹⁶³.

Trattasi, a ben vedere, di requisiti in grado di restringere notevolmente il 'raggio d'azione' del giudice internazionale, limitando le sue funzioni nei confronti di alcuni soggetti e non invece di altri, nonché circoscrivendo il suo operato all'interpretazione e all'applicazione di soltanto alcune, e non altre, tra le norme di diritto internazionale attualmente in vigore. Sul punto, è ad esempio possibile individuare significative differenze tra il funzionamento delle corti penali internazionali, degli organi di controllo istituiti da trattati in materia di diritti umani e dei tribunali in materia di investimento, tutti dotati di competenza *ratione personae* nei confronti degli individui, e l'azione di corti aventi competenza generale, come la Corte internazionale di giustizia, la cui giurisdizione *ratione personae* è limitata, ai sensi dell'art. 34 dello Statuto della CIG, alla risoluzione di procedimenti contenziosi tra Stati, nonché, con riferimento alla sua competenza consultiva prevista *ex art.* 65 dello Statuto della CIG, all'istanza di parere emanata dall'Assemblea generale o dal Consiglio di sicurezza, nonché da altri organi e istituti specializzati delle Nazioni Unite¹⁶⁴.

Per quanto riguarda, invece, la giurisdizione *ratione materiae*, mentre la quasi totalità di corti, tribunali internazionali e organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti in seno ai trattati a tutela dei diritti umani sono chiamati a pronunciarsi sui ricorsi che ricevono solo ed esclusivamente sulla base delle norme sostanziali contenute nei loro strumenti istitutivi, non potendo applicare previsioni 'esterne', alla Corte internazionale di giustizia è invece riconosciuta una competenza sostanziale più ampia. Tuttavia, se è vero che ai sensi dell'art. 36, par. 2, lett. b) dello Statuto della CIG la giurisdizione *ratione materiae* attribuita alla Corte internazionale di giustizia può essere esercitata in relazione a qualsiasi questione di diritto internazionale idonea ad essere decisa attraverso l'applicazione di una o più fonti enunciate nell'art. 38, par. 1 dello Statuto, o anche sulla base dell'equità come previsto *ex art.* 38, par. 2, è altrettanto vero che in più della metà delle controversie esaminate e decise dalla CIG negli ultimi decenni la giurisdizione si è fondata sulle clausole compromissorie contenute in convenzioni multilaterali, vincolando la Corte internazionale di giustizia ad esercitare

¹⁶² La sussistenza della giurisdizione *ratione personae* concerne la questione di *chi* può presentare un reclamo o avviare il procedimento dinanzi all'istituzione adita. In altre parole, la giurisdizione *ratione personae* individua i soggetti su cui il tribunale o l'organo quasi-giurisdizionale è in grado di esercitare la propria competenza. Questi coincidono, di solito, con gli Stati, ma possono anche essere persone fisiche o giuridiche, gruppi di individui (minoranze o popolazioni indigene), organizzazioni non governative, etc., a seconda dell'atto costitutivo del tribunale od organo.

¹⁶³ La sussistenza della giurisdizione *ratione materiae* riguarda la questione di *quali* norme internazionali, siano esse di natura consuetudinaria o pattizia, il tribunale o l'organo quasi-giurisdizionale adito è in grado di applicare.

¹⁶⁴ Cfr. R. HIGGINS, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Oxford University Press), 1995, pp. 186-189; ancora, T. BUERGENTHAL, D. SHELTON, D. P. STEWART (eds.), *International Human Rights Law in a Nutshell* (St. Paul, Minnesota: West Group Editor; 4th Edition), 2009, p. 257.

la propria competenza entro i criteri stabiliti dal trattato della cui interpretazione o applicazione si discute.

L'accertamento dell'esistenza della giurisdizione *ratione personae e materiae* ad opera del giudice adito rappresenta una condizione sì necessaria, ma non sufficiente, affinché il medesimo possa ritenersi pienamente competente sul ricorso ricevuto. Invero, come già accennato, è ben possibile che ulteriori fattori 'esterni', quali il luogo e il tempo, possano influenzare l'effettivo esercizio della giurisdizione. In tal senso, la giurisdizione *ratione loci* allude alla capacità di un tribunale di dichiarare l'esistenza della propria competenza per esaminare il merito di una controversia e fare applicazione di un determinato strumento normativo in relazione a fatti che si sono verificati in un particolare territorio¹⁶⁵. Quanto all'esistenza della giurisdizione *ratione temporis*, si tratta di un'ulteriore preclusione che si riferisce alla facoltà che un tribunale internazionale ha di emettere una decisione sul merito del procedimento portato alla sua attenzione, nella misura in cui quest'ultimo riguardi fatti verificatisi durante un determinato lasso di tempo¹⁶⁶.

Ancora prima di passare ad esaminare cosa debba intendersi, invece, per 'ammissibilità' di un procedimento nell'ambito del diritto internazionale, occorre fare un'ulteriore precisazione sulla portata della nozione di 'giurisdizione' ai fini della presente ricerca. Come in parte già detto, il fenomeno della proliferazione di organi internazionali dotati di funzione decisoria, oltre ad aver provocato un'autentica 'esplosione' di corti e tribunali *tout court*¹⁶⁷, è altresì sfociata nella creazione di meccanismi quasi-giurisdizionali di controllo, il cui numero complessivo è, ad oggi, di gran lunga superiore rispetto a quello delle istituzioni dotate di funzione giudiziaria¹⁶⁸.

L'aggettivo 'quasi-giurisdizionale' viene impiegato per alludere ad un insieme di organi, siano essi nazionali e internazionali, che tendono a sfuggire a qualsiasi categorizzazione tradizionale. Se a

¹⁶⁵ Cfr. F. VANNESTE, *General International Law Before Human Rights Courts: Assessing the Specialty Claims of International Human Rights Law* (Antwerp: Intersentia), 2010, p. 229.

¹⁶⁶ Cfr. S. ROSENNE, 'International Courts and Tribunals: Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications', in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, March 2006, disponibile online, in particolare par. 7-8.

¹⁶⁷ Per un generale *tour d'horizon* sul fenomeno della proliferazione di corti e tribunali internazionali, si veda C.P.R. ROMANO, 'The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle', in *The New York Journal of International Law & Politics*, Vol. 31, 1999, pp. 709-751.

¹⁶⁸ Una classificazione esaustiva delle corti e dei tribunali internazionali, da un lato, e degli organi quasi-giurisdizionali di tutela, dall'altro, è stata operata da C.P.R. Romano nell'ambito del suo studio *'Project on International Courts and Tribunals: The International Judiciary in Context'* (disponibile online, <<http://pict-pcti.org/>>), risalente al 2001 e da ultimo aggiornato nel 2004, in cui l'autore ha compilato una tabella sinottica al cui interno sono stati inseriti e categorizzati, a seconda dello specifico ambito di attività (corti a competenza generale, cooperazione regionale, diritto penale internazionale, diritti umani e diritto umanitario, commercio ed investimenti, etc.), tutti gli organismi dotati di competenze decisorie, con riguardo a quelli esistenti ed attualmente attivi, nonché a quelli che hanno cessato le loro funzioni e a quelli la cui istituzione è stata finora soltanto prospettata (*ex multis*, l'istituzione di una corte mondiale in materia di diritti umani, oppure la proposta per un tribunale internazionale per l'ambiente e il clima). In totale, sono stati individuati 125 tra corti, tribunali e organismi quasi-giurisdizionali.

livello domestico l'espressione fece la sua prima comparsa nel 1820, essa è stata utilizzata nell'ambito del diritto internazionale soltanto a partire dagli anni '90, in concomitanza con la citata proliferazione di corti e tribunali internazionali. L'espressione è stata adoperata sin da subito per etichettare una nuova famiglia di meccanismi e relativi procedimenti 'ibridi' che, pur differenziandosi in maniera significativa degli organi giudicanti per struttura, caratteristiche e operato – in quanto composti da esperti indipendenti competenti ad emettere decisioni non vincolanti sotto forma di raccomandazioni¹⁶⁹ –, non possono neppure essere considerati alla stregua di semplici mezzi diplomatici di risoluzione delle controversie. Peraltro, la maggior parte degli organi quasi-giurisdizionali attualmente in attività mutuoano forme e tecniche caratterizzanti il procedimento contenzioso dinanzi a corti e tribunali: *inter alia*, l'indipendenza e l'imparzialità dei propri membri, l'esistenza di un regolamento di procedura, il potere di ricevere ed esaminare controversie tra due o più soggetti, uno dei quali coincide di regola con lo Stato. In buona sostanza, la differenza che intercorre tra le funzioni attribuite a corti e tribunali internazionali e l'attività degli organi quasi-giurisdizionali di controllo risiede nella capacità, sussistente in capo ai primi e assente, invece, in capo ai secondi, di pronunciare decisioni definitive e vincolanti aventi efficacia di giudicato tra le parti¹⁷⁰. In linea generale, un organo quasi-giurisdizionale di tutela è definito come un organo privo di natura giudiziale: in quanto tale, il suo operato non è presidiato da giudici chiamati ad emettere statuizioni di diritto vincolanti, essendo piuttosto composto da esperti indipendenti competenti a ricevere ed esaminare e risolvere ricorsi aventi ad oggetto la presunta violazione di diritti umani alla luce delle previsioni di diritto sostanziale contenute nel trattato istitutivo, che contemplano gli *standard* di comportamento idoneo a misurare la liceità o, al contrario, l'illiceità delle condotte degli Stati¹⁷¹.

Sebbene il 'perimetro operativo' degli organi quasi-giurisdizionali sia stato sempre definito per difetto, ponendo l'accento sulle competenze di cui non risultano titolari¹⁷², agli stessi sono in realtà attribuite ulteriori funzioni di monitoraggio, tra cui l'esame dei *report* presentati periodicamente dagli Stati o la realizzazione di indagini e visite, accessi e verifiche sul campo in zone geografiche in cui l'applicazione delle norme internazionali parrebbe essere particolarmente a rischio. Sul punto,

¹⁶⁹ Cfr. C.P.R. ROMANO, 'A Taxonomy of International Rule of Law Institutions', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 241-277, in particolare pp. 255-260; ancora, si veda J.E. ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers* (Oxford: Oxford University Press), 2006, pp. 458-520; M. TIGNINO, 'Quasi-Judicial Bodies', in C. BRÖLMANN, Y. RADI (eds.), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Lawmaking* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2016, pp. 242-261; più in generale, circa la nozione di 'organi quasi-giurisdizionali' si veda estensivamente E. FROMAGEAU, 'Quasi-Judicial Bodies', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law [MPEiPro]*, March 2020, disponibile online.

¹⁷⁰ *Ibid.*; Secondo quanto argomentato da Fromageau, gli organi 'quasi-giurisdizionali' operanti nell'ambito del diritto internazionale sarebbero ancora caratterizzati «*by what they are quite not, not by what they are*». In altre parole, la definizione di cosa debba intendersi per organi 'quasi-giurisdizionali' viene solitamente fornita per difetto, ponendoli a confronto con la categoria delle corti e dei tribunali internazionali.

¹⁷¹ Cfr. V.H. CONDÉL, *A Handbook of International Human Rights Terminology* (Lincoln: University of Nebraska Press), 2004, p. 140.

¹⁷² Cfr. J. ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, cit., p. 459.

secondo quanto sostenuto da alcuni autori, sarebbe forse più appropriato distinguere tra le diverse tipologie di attività che possono essere adempiute da un organo di controllo, potendo queste avere natura quasi-giurisdizionale o anche non giurisdizionale, evitando di classificare il meccanismo in questione alla stregua di istituzione quasi-giurisdizionale *tout court*¹⁷³. A tal proposito, l'attività degli organi quasi-giurisdizionali operanti nell'ambito della tutela dei diritti umani risulta piuttosto emblematica nella sua assoluta eterogeneità. Essi sono infatti chiamati a svolgere una funzione decisionale quando sono investiti dell'esame di comunicazioni individuali o tra Stati promosse sulla base dei trattati istitutivi o degli eventuali Protocolli addizionali. Tuttavia, gli stessi garantiscono e promuovono il rispetto per i diritti umani anche per il tramite di procedure non giudiziarie, quali l'analisi dei *report* periodici trasmessi dagli Stati, l'istituzione di commissioni d'inchiesta o missioni di *fact-finding*, la pubblicazione di commenti generali orientati a specificare o meglio chiarire l'interpretazione del contenuto delle norme sui diritti umani, solo per citare i principali strumenti di *soft compliance* a loro disposizione. Per l'effetto, risulta comprensibile contestare il carattere giurisdizionale di tali organi soltanto ove si consideri che, a differenza delle corti e dei tribunali internazionali, la funzione di risoluzione delle controversie non costituisce l'unica competenza di cui essi sono titolari. Tuttavia, qualora chiamati a giudicare su ricorsi proposti da uno Stato nei confronti di un altro Stato o, come accade più di frequente, da un individuo nei confronti di uno Stato, gli organi quasi-giurisdizionali di tutela sono in larga parte assimilabili ad un'autentica corte competente in materia di diritti umani, dovendo applicare norme procedurali e sostanziali anche piuttosto stringenti, prevedendo altresì un processo di accertamento dell'illecito e conseguente onere di riparazione a carico dello Stato convenuto e a beneficio degli individui, siano essi ricorrenti diretti o, in ipotesi di ricorso interstatale, rappresentati indirettamente dallo Stato che agisce in giudizio¹⁷⁴. Alla luce di tale similitudine, la presente ricerca intende dunque prendere in considerazione *anche* gli organi quasi-giurisdizionali di controllo competenti in materia di diritti umani, istituiti e operanti a livello tanto universale quanto regionale.

2.1.2. La nozione di ammissibilità: definizione, interpretazione, ambito di applicazione

Una volta che il tribunale internazionale o l'organo quasi-giurisdizionale adito ha accertato la sussistenza della propria competenza sul ricorso, individuale o interstatale che sia, non è detto che esso sia effettivamente in grado di procedere all'esame del procedimento nel merito, e ciò in ragione di possibili irregolarità, formali o sostanziali, inerenti alle modalità di proposizione del ricorso. L'analisi che seguirà, finalizzata a comprendere se e in quale misura l'istituzione adita, ferma restando la sua competenza a pronunciarsi sul ricorso proposto, rappresenta un foro appropriato per definire

¹⁷³ Cfr. E. FROMAGEAU, 'Quasi-Judicial Bodies', cit., par. 34.

¹⁷⁴ Cfr. A. VANDENBOGAERDE, *Towards Shared Accountability in International Human Rights Law: Law, Procedures and Principles* (Cambridge: Intersentia), 2016, pp. 89-140, in particolare p. 90.

la controversia, dev'essere ricondotta alla nozione di ammissibilità. Prendendo in prestito l'efficace definizione enucleata da Robert Kolb, la valutazione di ammissibilità, lungi dal mettere in dubbio la sussistenza del potere giurisdizionale in capo al tribunale internazionale o all'organo quasi-giurisdizionale adito, si appunterebbe piuttosto su possibili irregolarità del ricorso proposto¹⁷⁵. Se è vero che, come già evidenziato, enucleare una distinzione tra i due concetti non è per nulla agevole, si può affermare che vi sia una linea di delimitazione tra giurisdizione e ammissibilità nella misura in cui, mentre quando si parla di giurisdizione, la contestazione è diretta contro l'organo giudicante, ci si muove nel 'campo' dell'ammissibilità quando l'opposizione riguarda solo la domanda, comportando tuttavia limiti significativi alla competenza del tribunale o dell'organo quasi-giurisdizionale di controllo¹⁷⁶. In altre parole, mentre la competenza costituisce una caratteristica strutturale dell'organo, la valutazione sull'ammissibilità di un ricorso attiene alla possibilità di esaminarne il merito al termine di un effettivo procedimento, il quale non verrà celebrato qualora il ricorso dovesse essere ritenuto irricevibile, provocando una 'menomazione' della capacità decisionale dell'organo.

La necessità di individuare e, successivamente, tenere distinte le questioni di giurisdizione da quelle di ammissibilità è stata sovente interpretata come una problematica da relegare al dibattito dottrinale, come se la stessa non producesse alcun effetto significativo nella prassi. Peraltro, anche i tribunali internazionali sono spesso 'incappati' in una confusione tra i due concetti, senza tuttavia riconnettere a questa confusione particolari conseguenze e, anzi, affermando di poter prescindere dalla qualificazione di un'eccezione preliminare quale questione di giurisdizione (competenza) o di ammissibilità (ricevibilità) ad opera delle parti¹⁷⁷. Tuttavia, effettuare una distinzione tra giurisdizione e ammissibilità ha ancora una sua importanza nell'ottica di circoscrivere il raggio d'azione di un tribunale internazionale, da un lato scongiurando il rischio che una carenza giurisdizionale – e, dunque, strutturale – possa essere 'controbilanciata' dalla circostanza per cui il ricorso soddisfa tutti i requisiti di ammissibilità previsti in un determinato trattato. Al contrario, invece, il fatto che

¹⁷⁵ R. KOLB, *The International Court of Justice* (Oxford-Portland: Hart Publishing), 2013, p. 202.

¹⁷⁶ Y. SHANY, *Assessing the Effectiveness of International Courts* (Oxford: Oxford University Press), 2014, p. 68.

¹⁷⁷ Cfr. International Court of Justice, *Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom)*, Judgment (Preliminary Objections), 2 December 1963, I.C.J. Reports 1963, p. 15, in particolare p. 27, ove viene affermato quanto segue: «[...] the Court does not find it necessary...to determine whether all of them are objections to jurisdiction or to admissibility or based on other grounds. During the course of oral hearing, little distinction if any was made by the Parties themselves between "jurisdiction" and "admissibility" ». Quanto, invece, alla frequente 'confusione' tra questioni di giurisdizione e di ammissibilità, si veda ancora International Court of Justice, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 26 November 1984, I.C.J. Reports 1984, p. 392, in cui la Corte, esaminando le eccezioni preliminari formulate dagli Stati Uniti d'America nella loro contromemoria, osservava che ciascuna di esse «[...] is sufficient to establish such inadmissibility, whether considered as a legal bar to adjudication or as a "matter requiring the exercise of prudential discretion in the interest of the judicial function". Some of these [preliminary] grounds have in fact been presented in terms suggesting that they are matters of competence or jurisdiction rather than admissibility».

il medesimo ricorso venga dichiarato inammissibile da un tribunale o da altro organo quasi-giurisdizionale per il mancato o inesatto soddisfacimento di una o più condizioni di ammissibilità non preclude che, una volta risolto il ‘difetto’ formale, il procedimento potrà essere nuovamente incardinato dinanzi allo stesso tribunale. Un’ulteriore conseguenza che deriva dalla ripartizione tra questioni preliminari di giurisdizione e di ammissibilità riguarda l’eventualità per cui qualora la parte interessata a sollevare una determinata eccezione di inammissibilità ometta di farlo entro il termine di volta in volta stabilito prima che intervenga l’adozione della decisione di merito, tale omissione implicherà un’automatica preclusione, compromettendo la possibilità di formulare la stessa eccezione in qualsiasi altro momento del procedimento. Al contrario, un’obiezione sulla giurisdizione può essere sollevata in ogni fase processuale, non essendo prevista alcuna preclusione¹⁷⁸.

La difficoltà di tracciare una linea di demarcazione tra competenza ad esaminare un ricorso e ricevibilità del medesimo può essere altresì giustificata in considerazione del fatto che, a differenza di quanto detto a proposito dei quattro ‘canonici’ criteri di competenza (*ratione personae, materiae, temporis e loci*), non esiste un *numerus clausus* di requisiti alla luce dei quali dover ritenere un ricorso ammissibile o meno. In questo senso, emblematico è l’art. 79 del Regolamento di Procedura della CIG, che evoca il concetto di ammissibilità soltanto in termini generali, senza fornirne una definizione chiara, ma limitandosi a statuire che la Corte internazionale di giustizia debba rendere le proprie decisioni di ricevibilità sulla base di valutazioni di equità ed efficienza procedurale, potendo altresì ritenere opportuno, qualora le circostanze del caso concreto lo giustificino, che le questioni inerenti alla sua competenza o alla ricevibilità del ricorso siano esaminate separatamente rispetto al merito.

Malgrado le iniziali difficoltà, quando non addirittura ‘ritrosia’, della Corte internazionale di giustizia nel ricondurre una determinata questione preliminare entro l’alveo della giurisdizione o dell’ammissibilità, la stessa ha progressivamente riconosciuto l’opportunità di tenere ben distinti i due ambiti¹⁷⁹, rilevando che le obiezioni formulate in punto di ammissibilità di un ricorso assumono la forma di un’enunciazione alla luce delle quali, quand’anche la CIG avesse giurisdizione per esaminare il ricorso nel merito e le questioni di fatto e di diritto dedotte dallo Stato ricorrente possano considerarsi corrette, potrebbero sussistere delle ragioni tali per cui la Corte non è in grado di effettuare un esame del merito del procedimento¹⁸⁰. Nell’ambito della propria giurisprudenza,

¹⁷⁸ C.F. AMERASINGHE, *Jurisdiction of International Tribunals*, cit., p. 244.

¹⁷⁹ La Corte internazionale di giustizia, al pari di qualsiasi altro tribunale internazionale, oltre alla competenza definita dal trattato, è titolare di un’ulteriore competenza a decidere sul ‘perimetro’ del proprio potere giurisdizionale. Tale facoltà è stata definita come *inherent jurisdiction* o *inherent powers*. Per una trattazione esaustiva sul punto, cfr. C. BROWN, ‘The Inherent Powers of International Courts and Tribunals’, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 76, Issue 1, 2005, pp. 195-244.

¹⁸⁰ Si consideri, da ultimo, International Court of Justice, *Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment (Merits), 6 November 2003, I.C.J. Reports 2003, p. 161, § 29, in cui la Corte afferma quanto segue: «[...] Objections to admissibility normally take the form of an assertion that, even if the Court

la CIG ha progressivamente individuato una serie di criteri in base ai quali poter negare l'ammissibilità di un ricorso: tra gli altri, l'inesistenza di una controversia giuridica tra le parti in causa, l'eventuale ritardo nell'instaurare la controversia, la mancanza di una terza parte necessaria (principio dell'*Oro monetario*), la circostanza per cui le parti siano prive di *locus standi* o, nel caso dello Stato ricorrente, questo non abbia sofferto un effettivo pregiudizio a seguito di un illecito internazionale (o, laddove ciò sia accaduto, l'illecito sia cessato o i suoi effetti siano stati eliminati prima o durante la controversia), il mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne, soltanto per menzionare i più frequenti.

La previsione, sia essa effettuata in via normativa o progressivamente enucleata in via pretoria, di una 'casistica' di condizioni tese a regolare l'ammissibilità dei ricorsi non costituisce un'esclusiva prerogativa dei ricorsi presentati dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.

Invero, le convenzioni internazionali sui diritti umani attualmente in vigore recano al proprio interno un'enumerazione puntuale dei diversi requisiti di ammissibilità delle procedure di ricorso, siano esse individuali o interstatali. Tra i più frequenti, è sicuramente possibile menzionare il previo esaurimento delle vie di ricorso interne; il rispetto di un determinato termine dopo l'adozione della decisione definitiva da parte dell'autorità giudiziaria domestica affinché il ricorso possa essere validamente instaurato dinanzi all'istanza sovranazionale; l'esistenza dello *status* di vittima in capo al ricorrente (che implica l'aver sofferto un pregiudizio effettivo, che può essere diretto o indiretto, ma in ogni caso mai meramente potenziale, in seguito all'asserita violazione); il previo esperimento o il tentativo delle parti coinvolte nel procedimento di addivenire a negoziati; l'attivazione di altre procedure di conciliazione prima di poter adire tramite ricorso interstatale il tribunale o l'organo quasi-giurisdizionale previsto dal trattato; la contestuale pendenza di ulteriori procedimenti *paralleli*, aventi ad oggetto le medesime questioni dedotte nel primo ricorso, promossi dagli stessi Stati parte del procedimento di fronte ad *altri* tribunali od organi di controllo.

Tuttavia, come pure si vedrà *infra*, in materia di tutela giurisdizionale (e quasi-giurisdizionale) dei diritti umani si pone un problema particolare, riguardante l'ambito di applicazione dei suddetti requisiti di ammissibilità, che non si pone di fronte a corti dotate di competenza generale, come ad esempio la CIG. Invero, malgrado la circostanza per cui i trattati che istituiscono gli organi di monitoraggio predisposti per la tutela dei diritti umani spesso omettano di specificare se i requisiti di ammissibilità ivi contemplati sono applicabili alla generalità dei ricorsi disciplinati, ovvero soltanto ai ricorsi interstatali o individuali – lasciando intendere, in assenza di qualsivoglia specificazione in merito, che esse si riferiscano indistintamente ad entrambe le tipologie di procedimenti –, la prassi ha messo in luce una certa complessità nell'applicazione di tali requisiti ai procedimenti interstatali.

has jurisdiction and the facts stated by the applicant State are assumed to be correct, nonetheless there are reasons why the Court should not proceed to an examination of the merits.»

Queste difficoltà, già anticipate nel capitolo introduttivo, derivano dal fatto che, pur essendo ispirate alla medesima finalità sostanziale di tutela dei diritti umani, le due tipologie di ricorso differiscono significativamente da un punto di vista strutturale, con la conseguenza che, lungi dall'essere qualificate alla stregua di due differenti *species* appartenenti ad un unico *genus*, esse costituiscono, almeno secondo un'analisi che si appunta sulla procedura, due strumenti di ricorso sovrapponibili soltanto in parte.

2.2. Dal generale al particolare: i due diversi concetti di giurisdizione ed ammissibilità applicati alla speciale 'nicchia' dei ricorsi interstatali previsti nei principali trattati sui diritti umani

Operata tale necessaria premessa, le Sezioni che seguiranno intendono effettuare un'analisi approfondita delle previsioni di cui alle principali convenzioni internazionali in materia di diritti umani, concluse su base universale o regionale, che attribuiscono all'organo di controllo istituito dal trattato una competenza, giurisdizionale o anche solo quasi-giurisdizionale, ad esaminare ricorsi interstatali. Si procederà anzitutto a ricostruire la *ratio* sottesa all'opportunità, discussa dagli Stati parte durante i lavori preparatori, di prevedere una procedura interstatale facoltativa e non, invece, obbligatoria (o viceversa), nonché l'eventuale scelta di disciplinarne il funzionamento non nello strumento di trattato 'principale' ma, come pure spesso capita, all'interno di un Protocollo Opzionale aperto alla ratifica degli Stati parte del c.d. *core treaty*. Peraltro, si farà menzione dei limiti connessi al c.d. requisito di reciprocità, secondo cui un ricorso interstatale può essere validamente promosso soltanto nella misura in cui tutti gli Stati (in genere, due) coinvolti nel procedimento abbiano reso la medesima accettazione della competenza interstatale facoltativa. In seguito, si analizzeranno le diverse condizioni che presidiano la corretta attivazione della competenza giurisdizionale o quasi-giurisdizionale dell'organo di controllo adito attraverso ricorso interstatale. Invero, al contrario di quanto enucleato nell'ambito della giurisprudenza elaborata dalla CPGI, prima, e dalla CIG, poi, ove si prevede che la giurisdizione contenziosa possa essere attivata dagli Stati soltanto nella misura in cui esista una controversia tra essi, si osserverà come le procedure di ricorso interstatale sui diritti umani si discostino sensibilmente da tale concezione 'bilaterale', riconoscendo ad ogni Stato parte la facoltà di agire ogniqualvolta esso ritenga che un altro Stato parte del trattato non stia ottemperando agli obblighi pattizi, potendosi limitare a contestare l'esistenza di «*any alleged breach*».

Per quanto concerne, invece, l'ammissibilità dei ricorsi interstatali, verrà effettuata una panoramica dei diversi requisiti, tra cui il previo esaurimento delle vie di ricorso interne e lo status di vittima, al fine di verificare se, e in caso di risposta affermativa, in che misura l'applicazione di tali condizioni subisce una significativa alterazione rispetto a quanto avviene nei procedimenti individuali; alterazione dovuta, a ben vedere, alla diversa struttura dei procedimenti tra Stati. Come già

accennato, la procedura di ricorso interstatale può infatti essere ritenuta come la forma più ‘tradizionale’ di procedimento volto all’accertamento dell’illecito e, di conseguenza, della responsabilità interazionale dello Stato.

Nei sottoparagrafi che seguono, l’indagine si concentrerà sulle varie clausole convenzionali che conferiscono ad una corte o ad altro organo quasi-giurisdizionale di controllo istituito dal trattato una competenza a ricevere, esaminare e decidere nel merito reclami interstatali. In particolare, l’analisi sarà condotta prendendo in considerazione la formulazione letterale delle norme considerate, esaminando i dibattiti avvenuti in occasione dei lavori preparatori, nonché alla luce della loro applicazione successiva. Stante l’attuale assenza di una prassi omogenea e puntuale, ci si limiterà ad effettuare una discussione generale delle caratteristiche della procedura dinanzi agli organi di controllo finora mai aditi a mezzo di reclamo interstatale, mentre ci si soffermerà con maggiore attenzione sulle procedure di reclamo interstatale rispetto alle quali si è sviluppata una prassi più consistente, come ad esempio di fronte al Comitato ONU per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale o, in ambito regionale, dinanzi alla Corte europea dei diritti umani.

SEZIONE II

LA COMPETENZA INTERSTATALE QUASI-GIURISDIZIONALE ATTRIBUITA AI MECCANISMI DI
MONITORAGGIO ISTITUITI DAI TRATTATI INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI CONCLUSI
NELL’AMBITO DELLE NAZIONI UNITE

2.3. Premessa

La possibilità di introdurre un procedimento di ricorso interstatale è prevista dalla quasi totalità delle convenzioni internazionali concluse sotto l’auspicio delle Nazioni Unite, siano esse a carattere generale o settoriale. Questa facoltà è attribuita agli Stati parte del relativo trattato dagli artt. 41-43 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (ICCPR), dall’art. 10 del Protocollo Opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (OP-ICCPR), dagli artt. 11-13 della Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (CERD), dall’art. 21 della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti del 1984 (CAT), dall’art. 12 del Protocollo Opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia del 1989 (OP-CRC), dall’art. 76 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW)

del 1990 e, da ultimo, dall'art. 32 della Convenzione internazionale per la protezione delle persone dalle sparizioni forzate del 2010 (CED)¹⁸¹.

L'ambito di applicazione sostanziale del procedimento di ricorso interstatale si discosta in maniera significativa da quello che caratterizza la corrispondente procedura di comunicazione individuale, in base alla quale vengono presentati reclami aventi ad oggetto la violazione di una o più previsioni contenute nel trattato nei confronti di un individuo che si qualifica come vittima dell'asserita inosservanza. Salvo quanto si dirà sulle procedure di ricorso interstatale di cui al Patto internazionale sui diritti civili e politici e alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, che presentano prerogative strutturali *sui generis* e che, pertanto, varrà la pena di esaminare fin da subito in maniera più puntuale al fine di evidenziarne alcune peculiarità, le altre norme che prevedono una competenza interstatale degli organi di controllo previsti dagli altri trattati ONU risultano caratterizzate da una formulazione piuttosto standardizzata.

2.4. L'unico modello di competenza quasi-giurisdizionale obbligatoria: il meccanismo interstatale previsto dalla Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD)

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (d'ora in avanti, CERD) è il primo trattato multilaterale in materia di diritti umani concluso sotto l'egida delle Nazioni Unite, essendo stato adottato dall'Assemblea generale nel 1965 e, dunque, ancora prima dei due Patti internazionali del 1966. Considerata da più d'un autore come profondamente innovativa e, al contempo, piuttosto tradizionale¹⁸², allo stato attuale la CERD conta ben 182 Stati

¹⁸¹ Article 21 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), G.A. Res. 39/46 [Annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984)], entered into force June 26th, 1987; Article 76 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), G.A. Res. 45/158 [Annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 262, U.N. Doc. A/45/49 (1990)], entered into force July 1st, 2003; Article 32 of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CED), G.A. Res. A/RES/61/177. Come già evidenziato, e come pure si vedrà meglio *infra*, una disciplina più 'elaborata' delle varie procedure di ricorso interstatale può essere rinvenuta, per ciò che concerne le convenzioni sui diritti umani concluse sotto l'egida dell'ONU, alle seguenti disposizioni: Articles 11-13 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), G.A. Res. 2106 (XX) [Annex, 20 U.N. GAOR Supp. (No. 14) at 47, U.N. Doc. A/6014 (1966)], 660 U.N.T.S. 195, entered into force January 4th, 1969; Articles 41-43 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), G.A. Res. 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force March 23rd, 1976.

¹⁸² Cfr. in tal senso, P. THORNBERRY, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2016, p. 20; per una descrizione analitica dell'intera procedura, che non si limiti ad esaminare soltanto questioni di competenza ed ammissibilità, cfr. J. EIKEN, D. KEANE, 'Towards an Amicable Solution: The Inter-State Communications Procedure under ICERD', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 21, Issue 2, 2022, pp. 302-341.

parte, avvicinandosi ad un'accezione pressoché universale¹⁸³. In questo senso, non c'è da stupirsi se ad oggi esso è il trattato sui diritti umani la cui interpretazione e applicazione è venuta in rilievo più spesso dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, soprattutto nell'ottica di ottenere tutela in tutte quelle ipotesi in cui lo *standard* probatorio enucleato nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, così come restrittivamente interpretato dalla CIJ nelle sentenze di merito rese nei due casi *Bosnia ed Erzegovina c. Serbia e Montenegro* e *Croazia c. Serbia*, non era stato adeguatamente dimostrato dallo Stato ricorrente¹⁸⁴.

Gli artt. da 11 a 13 CERD disciplinano la procedura di reclamo interstatale dinanzi al Comitato, e si applicano a tutti gli Stati parte fin dal momento della ratifica, senza necessità di ulteriori dichiarazioni di accettazione della competenza. Lungi dall'essere concepito come meccanismo di *opt-in* meramente facoltativo¹⁸⁵, il procedimento di comunicazione interstatale contemplato dalla CERD risulta pertanto obbligatorio per ciascuno Stato che dovesse decidere di ratificare lo strumento normativo, in tal senso rappresentando un *unicum* nell'ambito dei trattati ONU in materia di diritti umani, come pure si vedrà *infra*. Oltre al meccanismo 'interno', la CERD prevede altresì una clausola compromissoria, prevista all'art. 22, che conferisce alla Corte internazionale di giustizia la competenza a pronunciarsi su una controversia sorta tra due o più Stati parte e avente ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni sostanziali del trattato¹⁸⁶.

Il procedimento interno di ricorso interstatale previsto dalla CERD è rimasto 'silente' per più di cinquant'anni, prima di venire improvvisamente attivato tra i mesi di marzo e aprile del

¹⁸³ Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406, Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, § 66.

¹⁸⁴ Cfr. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment (Merits), 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43; International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, (Croatia v. Serbia)*, Judgment (Merits), 3 February 2015, I.C.J. Reports 2015, p. 3.

¹⁸⁵ Per ciò che invece concerne la procedura di comunicazione individuale, l'articolo 14 CERD attribuisce al Comitato una competenza quasi-giurisdizionale *meramente* facoltativa; invero, il par. 1 della stessa previsione disciplina quanto segue: «A State Party may at any time declare that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals or groups of individuals within its jurisdiction claiming to be victims of a violation by that State Party of any of the rights set forth in this Convention. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party which has not made such a declaration».

¹⁸⁶ La clausola compromissoria di cui all'articolo 22 CERD prevede quanto segue: «Any dispute between two or more States Parties with respect to the interpretation or application of this Convention, which is not settled by negotiation or by the procedures expressly provided for in this Convention, shall, at the request of any of the parties to the dispute, be referred to the International Court of Justice for decision, unless the disputants agree to another mode of settlement».

2018, quando il Comitato CERD è stato investito da una ‘mini-ondata’ di tre distinte comunicazioni, *Qatar c. Regno dell’Arabia Saudita*¹⁸⁷, *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*¹⁸⁸ e *Palestina c. Israele*¹⁸⁹. Questi tre procedimenti, oltre a costituire un’assoluta novità per il sistema CERD, contribuendo a gettare le basi per un *corpus* minimo di quasi-giurisprudenza per quel che concerne le concrete modalità di funzionamento della procedura¹⁹⁰, rappresentano altresì i primi ricorsi interstatali mai portati all’attenzione di un organo quasi-giurisdizionale di controllo istituito da un trattato ONU sui diritti umani¹⁹¹.

2.4.1. La procedura in generale: il paragrafo 1 e i paragrafi 2-5 dell’articolo 11 CERD

Come rapidamente anticipato, la disciplina dettata per la proposizione di una comunicazione interstatale dinanzi al Comitato CERD è disciplinata dall’art. 11¹⁹², strutturato in cinque diversi paragrafi, nonché dal Regolamento di Procedura. In questo senso, il Comitato CERD è stato spesso

¹⁸⁷ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia*, 8 March 2018, U.N. Doc. CERD-ISC 2018/1.

¹⁸⁸ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Qatar v. United Arab Emirates*, 8 March 2018, U.N. Doc. CERD-ISC 2018/2.

¹⁸⁹ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Palestine v. Israel*, 23 April 2018, U.N. Doc. CERD-ISC 2018/3.

¹⁹⁰ E. SCHWELB, ‘The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination’, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 15, 1966, pp. 996-1068, in particolare p. 997, ove l’autore afferma quanto segue: «the reference is to all of the Convention’s substantive and procedural clauses and “the international machinery which [it] creates” ».

¹⁹¹ Tuttavia, Schabas ha opportunamente evidenziato che, per ciò che concerne il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, fin dalla sua istituzione il Comitato per i diritti umani era stato adito tramite comunicazione interstatale soltanto in tre occasioni, ma i relativi procedimenti non sono mai riusciti effettivamente a progredire; cfr. W.A. SCHABAS, ‘Article 41’, in W.A. SCHABAS, *UN International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak’s CCPR Commentary* (Kehl: N. P. Engel, Publisher; 3rd Revised Version), 2019, pp. 921-922.

¹⁹² L’articolo 11 CERD dispone quanto segue: «1. If a State Party considers that another State Party is not giving effect to the provisions of this Convention, it may bring the matter to the attention of the Committee. The Committee shall then transmit the communication to the State Party concerned. Within three months, the receiving State shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been taken by that State. 2. If the matter is not adjusted to the satisfaction of both parties, either by bilateral negotiations or by any other procedure open to them, within six months after the receipt by the receiving State of the initial communication, either State shall have the right to refer the matter again to the Committee by notifying the Committee and also the other State. The Committee shall deal with a matter referred to it in accordance with paragraph 2 of this article after it has ascertained that all available domestic remedies have been invoked and exhausted in the case, in conformity with the generally recognized principles of international law. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged. 4. In any matter referred to it, the Committee may call upon the States Parties concerned to supply any other relevant information. 5. When any matter arising out of this article is being considered by the Committee, the States Parties concerned shall be entitled to send a representative to take part in the proceedings of the Committee, without voting rights, while the matter is under consideration. »

definito come il ‘principale depositario’ della Convenzione, essendo dotato della necessaria competenza ad interpretare e applicare, con assoluta indipendenza, non solo le norme sostanziali della CERD¹⁹³, ma altresì quelle operative di cui al Regolamento di Procedura¹⁹⁴.

Ai sensi dell’art. 11, par. 1, il Comitato CERD è chiamato solitamente a svolgere una funzione di ‘intermediario’ tra gli Stati coinvolti nella controversia, non potendo imporre loro una soluzione amichevole, ma dovendosi limitare ad omologare la proposta avanzata dalle stesse parti. Al contrario, nell’ipotesi in cui gli Stati non siano in grado di addivenire ad un accordo soddisfacente per entrambi e si decidano, per l’effetto, ad adire il Comitato CERD ai sensi dell’articolo 11, paragrafi 2-5 per ottenere una statuizione di diritto, quest’ultimo svolge una funzione assimilabile, per certi versi, a quella adempiuta da un tribunale, essendo chiamato a valutare la sussistenza della propria competenza sul caso *de quo*, nonché a valutare se e in quale misura la comunicazione presentata da uno o più Stati soddisfi i requisiti di ammissibilità previsti dal trattato¹⁹⁵.

Sempre secondo quanto statuito dall’art. 11, par. 1, qualora uno Stato parte ritenga («*considers*») che un altro Stato non stia adempiendo correttamente agli obblighi previsti dalle previsioni della Convenzione, può decidere di portare la relativa questione all’attenzione del Comitato CERD, e ciò senza che siano necessari negoziati preliminari tra le parti. Peraltro, lo Stato che agisce non ha l’onere di qualificarsi come vittima dell’asserita violazione o dimostrare di essere titolare di un particolare interesse giuridico, diretto o indiretto, rispetto all’esito del procedimento. Pertanto, l’art. 11, par. 1 consente agli Stati parte della CERD di instaurare un «*public interest case*» dinanzi

¹⁹³ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23rd April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, § 3.5.

¹⁹⁴ CERD Committee, Rules of Procedure, U.N. Doc. CERD/C/35/Rev.3 (1986), Rules 69-71; successivamente, nel 2019, ‘impegnato’ ad esaminare le questioni di giurisdizione e ammissibilità poste dalle tre differenti comunicazioni interstatali instaurate durante il 2018, il Comitato CERD ha licenziato una nuova versione del Regolamento di Procedura, specificamente dedicata alla disciplina della fase procedurale di cui ai §§ da 2 a 5 dell’articolo 11; cfr. CERD, Rules of Procedure regarding the hearings carried out pursuant to Article 11 (2019), reproduced in Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, U.N. Doc. A/74/18 (2019), Annex II.

¹⁹⁵ Nella decisione sulle obiezioni preliminari resa relativamente al caso *Ucraina c. Federazione Russa*, la Corte internazionale di giustizia ha caratterizzato il meccanismo di cui agli articoli 11-13 CERD come procedura di ‘negoziato’ in vista del raggiungimento di una soluzione concordata sulla questione; cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Judgment (Preliminary Objections), 8 November 2019. I.C.J. Reports 2019, p. 606, § 110. A ben vedere, tuttavia, il procedimento di comunicazione interstatale contemplato dalla CERD non può essere in alcun modo equiparato a meri negoziati al fine di risolvere eventuali controversie basate sulla convenzione. L’etichetta di ‘negoziato’, invero, si adatterebbe soltanto alla primissima fase della procedura, disciplinata *ex* articolo 11, par. 1, in cui gli Stati parte coinvolti si impegnano in negoziati bilaterali, in cui il Comitato CERD si limiterebbe ad assumere un ruolo di semplice intermediario. Al contrario, essa mal si concilia con i successivi sviluppi del procedimento, previsti ai paragrafi 2-5 dell’art. 11, in cui il Comitato CERD svolge una funzione quasi-giurisdizionale di organo deputato alla composizione amichevole della controversia. In questo senso, cfr. J. EIKEN, D. KEANE, ‘Towards an Amicable Solution: The Inter-State Communications Procedure under ICERD’, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, cit., p. 304.

al Comitato, che ricalca a grandi linee lo schema dell'*actio popularis*¹⁹⁶. Ciò riflette quanto già evidenziato nel 2004 dal Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel proprio *General Comment No. 31*, laddove nell'incoraggiare gli Stati parte a considerare l'eventualità di promuovere comunicazioni interstatali ai sensi dell'art. 41 ICCPR (vedi *infra*), esso utilizza un linguaggio piuttosto ampio e generico, capace di includere reclami 'disinteressati' nell'ottica di attirare l'attenzione dell'organo quasi-giurisdizionale di controllo e degli altri Stati parte sulla sussistenza di violazioni *diffuse* delle norme pattizie di cui all'ICCPR, invitando gli Stati ad adempiere agli obblighi sottoscritti. Una simile iniziativa, lungi dal dover essere considerata come un atto ostile, dovrebbe piuttosto essere accolta con favore, in quanto riflette il carattere *erga omnes partes* delle disposizioni convenzionali sui diritti umani¹⁹⁷.

Nondimeno, tutte e tre le comunicazioni interstatali instaurate finora ai sensi dell'art. 11, par. 1 CERD presuppongono, per prendere in prestito le parole del Qatar, la configurazione di un pregiudizio diretto in capo allo Stato ricorrente, nella misura in cui quest'ultimo instaura il procedimento al fine di denunciare l'esistenza di presunte violazioni sofferte dai propri cittadini, agendo per loro conto secondo la classica struttura della protezione diplomatica¹⁹⁸.

Una volta che la questione è stata portata all'attenzione del Comitato CERD in base all'art. 11, par. 1, la comunicazione interstatale *deve* essere notificata allo Stato parte interessato. L'utilizzazione di una forma imperativa implica che, durante l'esame preliminare del procedimento, il Comitato non ha la possibilità di respingere una comunicazione, e ciò quand'anche dovesse considerarla infondata per motivi di giurisdizione o di merito. In questa fase, come già rilevato, il Comitato CERD può agire solo in veste di semplice intermediario, dovendo la soluzione della questione pervenire dagli Stati parte coinvolti nel procedimento attraverso la prospettazione di chiarimenti sui fatti dedotti in giudizio, o di un rimedio per le allegate violazioni¹⁹⁹. Anche il Regolamento di Procedura del 1986 enfatizza il ruolo di mera *mediazione* adempiuto dal Comitato CERD durante la

¹⁹⁶ F. VOEFFRAY, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales* (Genève: Graduate Institute Publications), 2004, spec. p. 127; S. LECKIE, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?', in *Human Rights Quarterly*, cit., p. 256.

¹⁹⁷ Cfr. Human Rights Committee, General Comment. 31 on *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant* (2004), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1, Add. 13, par. 2, in cui il Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite evidenzia che i procedimenti di comunicazione interstatale di cui all'art. 41 ICCPR possono essere promossi: «[t]o draw attention to possible breaches of Covenant obligations by other States Parties and to call on them to comply with their Covenant obligations should, far from being regarded as an unfriendly act, be considered as a reflection of legitimate community interest».

¹⁹⁸ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Qatar v. United Arab Emirates*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), 8 March 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/99/4, 27 August 2019, § 25. Più estensivamente, si consideri D. TAMADA, 'Inter-State Communication under ICERD: From *ad hoc* Conciliation to Collective Enforcement?', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 12, Issue 3, 2021, pp. 405-426, in particolare p. 410.

¹⁹⁹ Cfr. A. CASSESE, 'Il sistema di garanzia della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 50(2), 1967, pp. 270-337, in particolare p. 287.

fase preliminare del procedimento, con l'art. 69, par. 1 che specifica che il Comitato, nell'esaminare la comunicazione interstatale, non ne valuta il contenuto²⁰⁰. In questa fase del procedimento, qualsiasi eventuale iniziativa del Comitato CERD avente ad oggetto la comunicazione non può in alcun modo assumere la forma di un parere sul contenuto della medesima. Ai sensi dell'art. 11, par. 2 CERD, se la questione non viene risolta in maniera soddisfacente per entrambe le parti, uno dei due Stati ha il diritto di sottoporre nuovamente la comunicazione al Comitato. È soltanto quando la questione sia stata nuovamente deferita al Comitato *ex art.* 11, par. 2 che il suo ruolo si trasforma da 'mediatore' a 'giudicante'.

La versione più recente del Regolamento di Procedura²⁰¹, licenziato nel 2019 dal Comitato CERD al fine di disciplinare il procedimento di comunicazione interstatale (d'ora in avanti, Regolamento di Procedura del 2019), suddivide la procedura di cui all'art. 11, par. da 2 a 5 in tre fasi distinte: a) procedura scritta o presentazione di memorie (art. 1, rubricato 'Formalità preliminari alle udienze'); b) procedura orale o udienza (art. 5, rubricato 'Svolgimento delle udienze'); c) fase decisionale (art. 6, rubricato 'Deliberazioni, decisioni'). L'art. 1, par. 1, del Regolamento di Procedura del 2019 prevede che, ai sensi dell'art. 11, par. 2 CERD, il Comitato debba chiedere allo Stato convenuto di fornire ogni informazione relativa ad eventuali questioni di giurisdizione o ammissibilità del ricorso, ivi comprese osservazioni sull'esaurimento, da parte dello Stato ricorrente, di

²⁰⁰ L'articolo 69, par. 1 del Regolamento di Procedura del Comitato CERD, nella versione del 1986, dispone quanto segue: «1. When a matter is brought to the attention of the Committee by a State party in accordance with article 11, paragraph 1, of the Convention, the Committee shall examine it at a private meeting and shall then transmit it to the State party concerned through the Secretary-General. *The Committee in examining the communications shall not consider its substance. Any action at this stage by the Committee in respect of the communication shall in no way be construed as an expression of its views on the substance of the communication* (enfasi aggiunta) ».

²⁰¹ CERD Rules of Procedure regarding the hearings carried out pursuant to Article 11, reproduced in Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, U.N. Doc. A/74/18 (2019), Annex II.

tutte le vie di ricorso interne disponibili²⁰². Il riferimento ad eventuali osservazioni su questioni di giurisdizione o di ammissibilità del ricorso evidenzia come i tre momenti del procedimento previsti all'art. 11, par. da 2 a 5 CERD abbiano ad oggetto solo questioni preliminari, senza vertere in alcun modo su accertamenti di merito.

‘Archiviata’ la procedura scritta relativa alla giurisdizione e all’ammissibilità del ricorso²⁰³, ai sensi dell’art. 11, par. 5 il Comitato CERD invita gli Stati coinvolti nel procedimento a nominare un generico rappresentante che partecipi alla fase di trattazione orale dinanzi ad esso²⁰⁴. Non viene specificato se il rappresentante a tal fine nominato debba necessariamente essere un agente dello Stato interessato, oppure anche un avvocato o consulente legale, lasciando intendere che la scelta in tal senso è completamente demandata agli Stati. In ogni caso, il contenuto di questa previsione risulta essere ingiustificatamente restrittivo se confrontato con la procedura di altri tribunali e organi quasi-giurisdizionali di controllo, laddove si prevede la partecipazione di un agente dello Stato coadiuvato da diversi consulenti.

²⁰² L’articolo 1 del Regolamento di Procedura licenziato dal Comitato CERD al fine di disciplinare lo svolgimento delle udienze previste per la procedura di comunicazione interstatale, rubricato ‘Formalities prior to the hearing’, dispone quanto segue: «1. If a State party refers the matter again to the Committee, pursuant to article 11 (2) of the Convention, the Committee shall request the respondent State to inform the Committee whether it wishes, within one month of receipt of the request, to supply any relevant information on jurisdiction or admissibility of the communication, including the exhaustion of all available domestic remedies. 2. The Secretariat shall immediately transmit any reply received to the Committee, and the other State concerned. The other State shall have the opportunity to provide its observations on that reply within one month of receipt. The States parties concerned may decide to confine their respective replies to the information already contained in their previous notes in which those issues have been raised. 3. If the interested States fail to exercise their right within the time limits established in rules 1 (1) and 1 (2) above, the Committee may consider that they have waived that right. 4. Pursuant to rule 87 of the Committee’s rules of procedure, the Committee may establish a working group, comprising five members, to assist the Committee in dealing with inter-State communications. 5. Upon the request of one of the parties, late written submissions may be authorized by the Working Group, on an exceptional basis, with due consideration given to the circumstances of the case and the principle of equality of arms. If the Working Group considers that such a submission can be taken into account, it shall transmit it immediately to the State party concerned, giving it the opportunity to comment on any new issues raised within a determined time limit. 6. Upon the closure of the written proceedings related to jurisdiction and admissibility, including the exhaustion of domestic remedies, the case is ready for hearings. Adequate notice of the date on which the matter will be considered shall be given to the concerned States. 7. Pursuant to article 11 (5) of the Convention, the Committee shall invite the States parties concerned to appoint one representative to take part in the oral proceedings before the Committee, without voting rights. The notification of the appointment shall include the name and a biographical résumé of the representative of the State and shall be submitted within a time limit fixed by the Committee. This notification shall be communicated in a timely manner to the States parties concerned, in compliance with rule 71 of the Committee’s rules of procedure. »

²⁰³ *Ibid.*, par. 6.

²⁰⁴ *Ibid.*, par. 7.

Anche se l'art. 11 CERD nulla contempla circa le specifiche modalità di svolgimento delle udienze dinanzi al Comitato CERD, l'art. 5 del Regolamento di Procedura del 2019 specifica che le stesse debbano essere celebrate a porte chiuse²⁰⁵.

Ciò riflette, per la verità, la prassi del Comitato relativa all'esame delle comunicazioni individuali ai sensi dell'art. 14 CERD, che prevedeva sessioni svolte rigorosamente a porte chiuse. Se, tuttavia, l'opportunità di procedere ad un esame privato dei ricorsi individuali può ben giustificarsi alla luce di considerazioni di economia processuale e di accessibilità, garantendo altresì che gli individui coinvolti nel procedimento siano messi a riparo da eventuali intimidazioni esterne²⁰⁶, tali preoccupazioni non dovrebbero, a rigore, valere nell'ambito di procedimenti interstatali. Nondimeno, la riservatezza delle udienze potrebbe essere motivata con riferimento ai peculiari obiettivi del meccanismo di cui agli artt. 11-13 CERD, avente natura prevalentemente conciliativa. Invero, in questi casi, l'osservazione di rigorose regole di riservatezza appare in genere funzionale a garantire che le negoziazioni tra le parti non pregiudichino in alcun modo le posizioni giuridiche acquisite dai soggetti in considerazione dell'apertura di futuri procedimenti contenziosi²⁰⁷. La riservatezza delle udienze di fronte al Comitato CERD, pertanto, risulta strumentale al raggiungimento di una soluzione concordata tra le parti ai sensi dell'art. 12, in maniera non dissimile rispetto a quanto previsto *ex art.* 39, par. 2 della CEDU con riguardo alla facoltà, per le parti coinvolte in un procedimento – sia esso individuale o interstatale – di addivenire ad una composizione amichevole dello stesso.

L'art. 6, par. 4 del Regolamento di Procedura del 2019 prevede che, dopo aver esaminato le memorie scritte presentate dalle parti e dopo aver ascoltato le loro argomentazioni nel corso delle udienze, il Comitato CERD debba pronunciare una decisione («*decision*»)²⁰⁸. Anche se il termine

²⁰⁵ L'articolo 6, par. 1 del Regolamento di Procedura CERD del 2019, concernente lo svolgimento delle udienze relativamente ai procedimenti interstatali di cui all'art. 11 CERD, rubricato 'Deliberations and decisions', prevede quanto segue: «1. *The Committee shall deliberate in private, and its deliberations shall remain confidential. The representative of each State party concerned shall be allowed to take part in the proceedings of the Committee, without voting rights, while the matter is under consideration (enfasi aggiunta)*».

²⁰⁶ Sul punto, si consideri C. CALLEJON, K. KAMILEVA, F. KIRCHMEIER, *Treaty Bodies' Individual Communication Procedures: Providing Redress and Reparation to Victims of Human Rights Violations* (2019), spec. p. 13 e pp. 29-31, disponibile al seguente link: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/UN%20Treaty%20Bodies%20Individual%20Communications.pdf>. Un riferimento alla riservatezza viene altresì effettuato dall'articolo 14, par. 6, lett. a), CERD, a tenore del quale il Comitato «shall confidentially bring any communication referred to it to the attention of the State Party alleged to be violating any provision of this Convention, but the identity of the individual or groups of individuals concerned shall not be revealed without his or their express consent».

²⁰⁷ Ancora sul punto, si veda J.G. MERRILLS, E. DE BRABANDERE, *Merrill's International Dispute Settlement* (Cambridge: Cambridge University Press; 6th Edition, 2022), p. 72; J.-P. COT, 'Conciliation', in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Law* [MPEPIL], April 2006, disponibile online, par. 2.

²⁰⁸ L'articolo 6, par. 4 del Regolamento di Procedura del 2019 così dispone: «[...] 4. After the hearing, and after its examination of any written submissions submitted by the States parties, the Committee shall issue its *decision* during the current session or at a later session. The Secretary-General shall ensure that the Committee has the services that it

decision non risulta replicato nell'art. 11 della Convenzione, e benché esso sia suscettibile di essere interpretato in maniera anche abbastanza generica, la circostanza per cui esso venga impiegato nel Regolamento di Procedura – il quale, com'è noto, è stato redatto e approvato dal Comitato CERD stesso – parrebbe sintomatica della circostanza per cui il Comitato si 'auto-attribuisce' un'effettiva competenza a pronunciare una decisione in grado di definire questa fase del procedimento.

L'art. 6, par. 5 prevede che, nel caso in cui le questioni prospettate dalle parti non abbiano un carattere esclusivamente preliminare, le stesse debbano essere esaminate durante la fase successiva della procedura, ai sensi dell'art. 12 CERD. L'art. 6, par. 6 passa poi a descrivere brevemente il processo decisionale del Comitato CERD in punto di giurisdizione e di ammissibilità del ricorso, prevedendo che lo stesso Comitato debba pronunciare due decisioni separate, la prima riguardante l'esistenza o meno della propria giurisdizione e la seconda inerente all'ammissibilità della comunicazione²⁰⁹. Tuttavia, alla data attuale, questa formalità sembrerebbe essere stata adempiuta soltanto nell'ambito della comunicazione interstatale promossa dalla Palestina nei confronti di Israele, essendo intercorso un intervallo temporale di quasi un anno e mezzo tra le due decisioni, mentre nei due procedimenti *Qatar c. Regno dell'Arabia Saudita* e *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* le questioni relative alla giurisdizione e all'ammissibilità sono state esaminate e decise contestualmente.

2.4.2. L'articolo 11, par. 2: Decisioni sulla giurisdizione

Se, come poc'anzi rilevato, l'art. 11, par. 1 CERD attribuisce al Comitato poteri particolarmente estesi soltanto per ciò che concerne le valutazioni in punto di giurisdizione e di ammissibilità delle comunicazioni interstatali, senza che il medesimo possa esaminarne il merito, l'art. 11, par. 2 CERD disciplina la facoltà, per ciascuno Stato, di sottoporre le questioni di fatto e diritto all'attenzione del Comitato qualora, entro un termine di sei mesi che decorre dalla data della notifica della comunicazione iniziale da parte dello Stato ricorrente, non è stato possibile risolvere la questione né attraverso negoziati bilaterali, né per il tramite di qualsiasi altra procedura a loro disposizione. Tale secondo rinvio consente al Comitato CERD di stabilire, previa necessaria valutazione circa la sussistenza della propria (quasi)giurisdizione, se uno Stato abbia o meno il diritto di instaurare *nuovamente* una comunicazione interstatale dinanzi ad esso.

requires to adopt a *decision*, including all the documentation and conference services necessary to ensure that the subject matter of the communication may be fully addressed (enfasi aggiunta) ».

²⁰⁹ L'articolo 6, paragrafi 5 e 6 del Regolamento di Procedura del 2019 così dispone: « [...] 5. If the Committee rejects the preliminary issues or declares that they do not possess an exclusively preliminary character, it shall fix a time limit for the next steps as indicated in article 12 of the Convention, concerning the appointment of an ad hoc conciliation commission to address the issues of substance raised in the communication. 6. If the Committee decides that it has no jurisdiction or that the communication is inadmissible, it shall inform the States parties concerned of its decision not to take further steps in the proceedings».

Una volta stabilita la propria competenza *ex art.* 11, par. 2, il Comitato CERD è poi chiamato ad esaminare le questioni di ammissibilità ai sensi dell'art. 11, par. 3, che obbliga lo Stato che agisce ad esaurire preventivamente le vie di ricorso interne disponibili ed effettive. Prima ancora di esaminare qualsiasi eccezione preliminare sollevata in punto di giurisdizione, il Comitato CERD può avere la necessità di stabilire se una certa questione debba essere qualificata come questione di giurisdizione, di ammissibilità o di merito – e, in quanto tale, da decidere in una fase successiva del procedimento –, così come emerso nelle prime decisioni di giurisdizione emesse in relazione alle comunicazioni interstatali finora ricevute ed esaminate.

2.4.2.1. *Qatar c. Regno dell'Arabia Saudita*

Nell'ambito della comunicazione interstatale *Qatar c. Regno dell'Arabia Saudita*, lo Stato convenuto affermava che il ricorso instaurato dal Qatar si basava su un'interpretazione errata dell'art. 1, par. 1 CERD, che definisce la condotta di discriminazione razziale proibita dalla Convenzione in base a cinque criteri, tra cui la «*national...origin*», senza fare alcuna menzione del termine «*nationality*»²¹⁰.

Invero, l'Arabia Saudita aveva sostenuto che, in base a quanto previsto *expressis verbis* della CERD, l'implementazione di misure e, più in generale, politiche differenziate in base alla nazionalità, aventi come effetto quello di escludere persone fisiche e giuridiche aventi nazionalità qatariota dal godimento di alcuni diritti, non potesse in alcun modo essere considerata quale condotta idonea ad integrare una fattispecie di discriminazione razziale²¹¹. Nella propria decisione sulla giurisdizione, il Comitato CERD aveva rilevato come l'eccezione invocata dall'Arabia Saudita riguardasse l'interpretazione del concetto stesso di discriminazione razziale²¹² e, pertanto, sollevasse una questione preliminare relativa alla sua competenza *ratione materiae*, non essendo suscettibile di 'intaccare' in alcun modo la sua competenza. Pertanto, il Comitato CERD ritenne opportuno affrontare la questione già in questa fase preliminare, in occasione dell'esame della ricevibilità della

²¹⁰ Invero, è utile rammentare come l'articolo 1, par. 1 CERD disponga quanto segue: «In this Convention, the term 'racial discrimination' shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or *national or ethnic origin*» (enfasi aggiunta) ».

²¹¹ *Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/1 under Article 11(3), 8 March 2018, Decision on Jurisdiction, U.N. Doc. CERD/C/99/5, 27 August 2019, § 32, in cui il Comitato CERD afferma quanto segue: «[...] The respondent State argues that the applicant State's submission is based on an erroneous interpretation of "racial discrimination" as defined in article 1 (1) of the Convention, so as to include differential treatment on the basis of nationality. The respondent State argues that differentiation based on nationality is a common international practice. Under the Convention, differentiation based on nationality is not a prohibited ground of racial discrimination, therefore it falls outside the Convention and the mandate of the Committee».

²¹² *Ibid.*, § 52, « [...] The ground invoked for lack of jurisdiction raises an issue of interpretation of the concept of racial discrimination as prohibited by the Convention. This issue is discussed in the submissions of the applicant State and of the respondent State. The Committee considers that this question raises the preliminary issue of its competence *ratione materiae*. It does not affect the jurisdiction of the Committee and is to be examined when dealing with the question of the admissibility of the communication».

comunicazione²¹³. In alternativa, il Comitato CERD avrebbe ben potuto ritenere opportuno qualificare la questione del rapporto intercorrente tra i due concetti di «*national origin*» e «*nationality*» alla stregua di una questione di merito, la cui decisione sarebbe spettata alla Commissione di conciliazione *ad hoc* istituita ai sensi degli artt. 12-13 CERD.

In linea di principio, come pure evidenziato da più d'un autore, le eccezioni preliminari di giurisdizione riguardano condizioni che incidono sul consenso delle parti a che il tribunale decida il caso in assoluto, mentre le eccezioni di ammissibilità sono finalizzate a 'convincere' il tribunale o l'organo quasi-giurisdizionale di controllo adito a respingere la domanda per motivi che, in linea di principio, non escludono la sua competenza²¹⁴. Pertanto, l'eccezione formulata dall'Arabia Saudita non risulta in alcun modo idonea ad aver messo in dubbio la sussistenza della competenza del Comitato CERD ad esaminare il ricorso; dunque, in quest'ottica, si può ritenere che lo Stato convenuto non abbia sollevato una questione di giurisdizione *stricto sensu*. Allo stesso modo, tale eccezione non potrebbe neppure essere qualificata come questione di ricevibilità, dal momento che la formulazione letterale dell'art. 11, par. 3 CERD, che regola l'ammissibilità delle comunicazioni interstatali, menziona tra i requisiti di ammissibilità soltanto la necessità per cui lo Stato ricorrente esaurisca preventivamente tutte le vie di ricorso disponibili ed effettive previste dall'ordinamento interno.

Di conseguenza, la decisione sulla giurisdizione resa dal Comitato CERD nell'ambito della comunicazione *Qatar c. Regno dell'Arabia Saudita* sembrerebbe deporre a favore dell'interpretazione secondo cui questioni preliminari più 'ampie', ivi comprese eventuali obiezioni alla competenza *ratione materiae* del Comitato, possono essere ricondotte entro l'alveo della valutazione di ammissibilità. D'altro canto, il Comitato CERD ha dimostrato di adottare un approccio particolarmente ristretto nell'esame di eventuali obiezioni formulate alla propria competenza. Ad ogni buon conto, stante l'assenza di ulteriori eccezioni formulate in punto di giurisdizione, il Comitato CERD ha ritenuto, nel caso di specie, di essere competente ad esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dallo Stato convenuto²¹⁵.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Cfr. J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press; 8th Edition), 2012, p. 693, ove l'autore afferma quanto segue: « [...] Objections to jurisdiction relate to conditions affecting the parties' consent to have the tribunal decide the case at all. If successful, jurisdictional objections stop all proceedings in the case since they deprive the tribunal of the authority to give rulings as to the admissibility or substance of the claim». Ancora sul punto, si consideri Y. SHANY, *Questions of Jurisdiction and Admissibility before International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2016, p. 131, in cui si evidenzia che « [...] Questions of jurisdiction must be viewed as more fundamental than those of admissibility, as the competence of an international court to consider objections of the latter kind depends on it establishing its jurisdiction to begin with. Consequently, it has been argued that the distinction implies not only certain procedural implications (such as the order of examining preliminary objections and allocation of burdens of proof), but also a *qualitative* difference between jurisdiction and admissibility (enfasi aggiunta) ».

²¹⁵ Cfr. *Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/1 under Article 11(3), 8 March 2018, Decision on Jurisdiction, U.N. Doc. CERD/C/99/5, 27 August 2019, § 52.

2.4.2.2. *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*

La decisione sulla giurisdizione resa nella comunicazione interstatale *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* (di seguito, anche abbreviati in ‘UAE’) ha visto lo Stato convenuto sollevare la medesima eccezione in relazione all’interpretazione da attribuire al termine «*nationality*» di cui all’art. 1, par. 1 CERD invocato dal Qatar. Invero, gli UAE avevano eccepito che, dal momento che le doglianze formulate dal Qatar avevano ad oggetto un presunto trattamento discriminatorio basato sulla «*nationality*» e non, invece, sulla «*national origin*», il Comitato CERD avrebbe dovuto astenersi dall’esercitare la propria (quasi)giurisdizione sulla comunicazione *de qua*, il cui oggetto del contendere risultava ‘esorbitante’ rispetto all’ambito applicativo *ratione materiae* della Convenzione²¹⁶. Similmente a quanto concluso nella comunicazione *Qatar c. Regno dell’Arabia Saudita*, anche in questa ipotesi il Comitato ha rilevato come tale questione, lungi dall’influire sulla sussistenza della propria giurisdizione, implicasse un giudizio di ammissibilità della comunicazione, dovendo essere dunque analizzata nella fase successiva della trattazione del ricorso²¹⁷.

Gli UAE hanno poi sollevato un’ulteriore obiezione alla competenza del Comitato CERD sulla comunicazione instaurata dal Qatar, eccependo ‘l’assenza di prove di violazioni attuali’²¹⁸, per l’effetto argomentando che l’art. 11, par. 1 CERD attribuisce agli Stati parte il potere di instaurare un procedimento di comunicazione interstatale ogniqualvolta uno Stato ritenga che un altro Stato non stia adempiendo correttamente alle disposizioni della Convenzione. Al fine di corroborare tale eccezione, gli UAE rilevavano come l’uso del tempo presente nella locuzione «*is not giving effect*» fosse determinante nell’ottica di evidenziare la necessità per cui lo Stato ricorrente deve dimostrare l’attualità delle violazioni dedotte mediante ricorso²¹⁹. Per tutta risposta, il Qatar evidenziava come, attraverso il procedimento *de quo*, esso non stava cercando di ottenere una decisione che accertasse l’illiceità di violazioni già avvenute in passato, ma stava allegando inosservanza che, pur iniziate in un momento anteriore rispetto alla proposizione del ricorso, risultavano essere ancora in corso²²⁰.

Il Comitato CERD ritenne che la questione non potesse essere trattata separatamente dal merito della comunicazione²²¹. A tal proposito, esso ha effettuato un riferimento all’art. 13 CERD, laddove la Convenzione prevede che il rapporto stilato della Commissione di conciliazione *ad hoc* sul merito del procedimento deve contenere al proprio interno le conclusioni su tutte le questioni

²¹⁶ *Qatar v. United Arab Emirates*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), 8 March 2018, Decision on Jurisdiction, U.N. Doc. CERD/C/99/3, 27 August 2019, § 36.

²¹⁷ *Ibid.*, § 57.

²¹⁸ *Ibid.*, § 33.

²¹⁹ *Ibid.*, § 41.

²²⁰ *Ibid.*, § 45. Nell’ottica di corroborare ulteriormente la necessità per cui le violazioni lamentate dallo Stato ricorrente debbano essere ‘in corso’ e fare riferimento a circostanze del presente, può osservarsi che la primaria finalità della procedura interstatale dinanzi al Comitato CERD è quella di raggiungere una soluzione amichevole tra le parti, volta a dirimere bonariamente una controversia attuale.

²²¹ *Ibid.*, § 59.

di fatto relative alla vertenza tra le parti. Pertanto, nel caso in esame, l'eccezione sollevata dagli UAE doveva essere esaminata unitamente al merito della comunicazione²²². Questo passaggio della decisione evidenzia una netta 'scissione' di funzioni, ribadendo che mentre il Comitato CERD risulta competente a decidere sulle questioni preliminari ai sensi dell'art. 11, la Commissione di conciliazione *ad hoc* è chiamata ad esaminare il merito della comunicazione, a norma di quanto statuito *ex artt.* 12-13. Ad ogni modo, il Comitato risulta competente a decidere sulla correttezza della qualificazione dell'eccezione alla stregua di questione preliminare ai sensi nell'art. 11. Nel caso *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, in assenza di ulteriori eccezioni di giurisdizione sollevate dalle parti, il Comitato CERD ha infine dichiarato di essere competente ad esaminare l'eccezione d'inammissibilità sollevata dallo Stato convenuto²²³.

2.4.2.3. *Palestina c. Israele*

Nella decisione di giurisdizione resa nell'ambito del ricorso *Palestina c. Israele*, il Comitato CERD è stato chiamato a valutare se l'attivazione del meccanismo di comunicazione interstatale di cui agli artt. 11-13 CERD debba o meno presupporre l'esistenza di rapporti bilaterali basati sul trattato tra i due Stati parte coinvolti nel procedimento. Nel caso in esame, la questione si è profilata in quanto, contestualmente all'adesione della Palestina alla CERD, formalizzata nel 2014, Israele, Stato parte della Convenzione dal 1979, si era opposto fermamente a tale ingresso²²⁴, affermando di essere legittimato ad escludere, in base a tale obiezione, ogni relazione con la Palestina che sia fondata sul trattato. Per l'effetto, a parere di Israele, la Palestina non poteva validamente avvalersi della procedura di comunicazione interstatale nei suoi confronti, dal momento che le norme della CERD non erano destinate a trovare applicazione nei rapporti pattizi tra i due Stati. Di conseguenza, sempre secondo quanto argomentato dallo Stato convenuto, il Comitato CERD non avrebbe potuto validamente esercitare la propria (quasi)giurisdizione per esaminare la comunicazione²²⁵.

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*, § 60.

²²⁴ U.N. Doc. C.N.293.2014.TREATIES-IV.2 (Depositary Notification): «The Government of Israel [...] does not consider 'Palestine' a party to the Convention and regards the Palestinian request for accession as being without effect upon Israel's treaty relations under the Convention». Più estensivamente, con riguardo alla condotta generalmente osservata nella prassi dallo Stato di Israele per ciò che concerne le manifestazioni, da parte della Palestina, della volontà di aderire alle diverse convenzioni internazionali multilaterali, si consideri S. SAKRAN, *Legal Consequences of Limited Statehood: Palestine in Multilateral Frameworks* (Oxon-New York: Routledge), 2019, in particolare pp. 130-135.

²²⁵ Per una ricognizione sulle principali argomentazioni avanzate sul punto dallo Stato di Israele, cfr. *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Preliminary Procedural Issues and Referral to the Committee, U.N. Doc. CERD/C/100/3, 12 December 2019, §§ 4.2-4.11; §§ 9.4-9.17. Ancora, *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/4, 12 December 2019, §§ 3.3-3.14.

In vista dell'emanazione della decisione sulla giurisdizione, il Comitato CERD ha richiesto l'assistenza dell'Ufficio delle Nazioni Unite per gli Affari Legali (d'ora in avanti, OLA). Nel *Memorandum* adottato dagli esperti in data 23 novembre 2019, l'OLA ha rilevato come la dichiarazione formulata da Israele dovesse ritenersi efficace al fine di escludere la competenza del Comitato CERD per ciò che riguardava l'esame della comunicazione interstatale instaurata dalla Palestina, e ciò proprio in considerazione della mancanza di relazioni bilaterali fondate sul trattato tra la Palestina ed Israele²²⁶. Una volta reso noto il contenuto del *memorandum*, Israele lo aveva prontamente trasmesso al Comitato CERD²²⁷, il quale a propria volta lo aveva condiviso con la Palestina, insieme all'ulteriore documentazione allegata dallo Stato convenuto²²⁸.

Nella sua decisione, il Comitato CERD ha evidenziato che, alla luce del diritto internazionale generale, le relazioni reciproche tra due o più Stati nell'ambito di una convenzione multilaterale possono essere validamente escluse in maniera unilaterale per il tramite di un'obiezione all'adesione al trattato di un nuovo Stato membro²²⁹. Invero, non è infrequente che, in ipotesi di ampliamento della compagine soggettiva di un determinato trattato, gli Stati già facenti parte del medesimo rendano dichiarazioni a mezzo delle quali intendono escludere qualsivoglia rapporto con la nuova parte contraente. A tal proposito, il Relatore Speciale nominato dalla Commissione di diritto internazionale (CDI) sulla tematica delle riserve ai trattati, Alain Pellet, riteneva che dichiarazioni di questo genere dovessero essere disciplinate dal diritto delle riserve, in quanto finalizzate a modificare l'effetto giuridico del trattato²³⁰. Secondo Pellet, tali dichiarazioni dovevano essere qualificate come riserve 'successive' anche quando effettuate da Stati già vincolati dal trattato²³¹. Tuttavia, in seguito alle discussioni sull'argomento registratesi nell'ambito della CDI, si è ritenuto opportuno evitare di affrontare compiutamente la questione²³². Anche se, in linea di principio, il con-

²²⁶ Memorandum of the Office of Legal Affairs of the United Nations on the legal issue of the Committee's jurisdiction regarding the interstate communication submitted by the State of Palestine against Israel, 23 July 2019, § 69.

²²⁷ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, § 2.4.

²²⁸ È interessante notare come una così 'estesa' pubblicazione di documenti non sia stata riscontrata nel corso delle due comunicazioni interstatali instaurate dal Qatar, di fatto lasciando irrisolta la questione relativa alla coerenza interpretativa del Comitato CERD per ciò che concerne l'articolo 35, par. 2 del Regolamento di Procedura del 1986, che disciplina la distribuzione e la circolazione dei documenti che risultano nell'esclusiva disponibilità del Comitato.

²²⁹ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, § 3.13.

²³⁰ International Law Commission (ILC), Third Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur, U.N. Doc. A/CN.4/491/ADD.3, §§171-174.

²³¹ *Ibid.*, § 175.

²³² International Law Commission (ILC), Fourth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur, U.N. Doc. A/CN.4/499, §§ 44-54, spec. § 50, laddove si evidenzia quanto segue: « [...] the Commission should determine whether or not statements of non-recognition constitute reservations (or interpretative declarations). From this standpoint, it is not very useful to specify that we are dealing with *sui generis* acts: apart from the fact that taking refuge in the concept of *sui generis* is always a solution of last resort and an admission of helplessness, this

cetto di ‘riserva’ ai trattati non si applica alle dichiarazioni di non riconoscimento come quella formulata da Israele nei confronti dell’adesione della Palestina al trattato²³³, la CDI ha comunque chiarito, nel proprio commentario alla *Guida pratica sulle riserve ai trattati* adottata nel 2011, che una simile dichiarazione sarebbe idonea a provocare (e, in effetti, produce) un’alterazione dell’efficacia giuridica del trattato, che risulta pertanto completamente esclusa tra lo Stato che effettua la dichiarazione di non riconoscimento e lo Stato che intende aderire all’accordo²³⁴.

Per ciò che concerne la comunicazione interstatale *Palestina c. Israele*, cinque membri del Comitato CERD hanno dimostrato di voler aderire a tale ricostruzione, ritenendo che la dichiarazione di ‘disconoscimento’ resa da Israele avesse l’effetto di escludere qualsivoglia relazione bilaterale tra esso e la Palestina²³⁵, con la conseguenza che il Comitato CERD avrebbe dovuto opportunamente declinare la propria (quasi)giurisdizione, ritenendosi incompetente ad esaminare la comunicazione nel merito²³⁶.

Tuttavia, discostandosi da tale opinione, la maggioranza dei membri del Comitato CERD ha invece indugiato nell’analisi dell’eventualità secondo cui la facoltà di escludere le relazioni convenzionali tra due o più Stati parte di un trattato possa subire delle limitazioni nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani. Invero, sulla scorta del celebre *obiter dictum* della CIG nel caso *Barcelona Traction (Belgio c. Spagna)*²³⁷, è ormai generalmente accettato che gli obblighi in materia di diritti umani – ivi inclusi quelli contenuti nella CERD – siano connotati da una natura obiettiva e non reciproca, essendo la loro osservanza dovuta *erga omnes partes*²³⁸. Peraltro, tale ca-

amounts to saying that we are not dealing with reservations, which is sufficient for the purposes of this draft. It would be different if, as was suggested, the question were one of interpretative declarations; this description, however, does not appear to be very convincing: such declarations are aimed at specifying or clarifying the meaning attributed by the declarant to the treaty or to certain of its provisions and this is not the case with statements of non-recognition, which have an effect on the application of a treaty but in no way interpret it».

²³³ International Law Commission (ILC), *Guide to Practice on Reservations to Treaties* (2011), Vol. II, *Yearbook of the International Law Commission*, Pt. 3, Guideline 1.5.1: “A unilateral statement by which a State indicates that its participation in a treaty does not imply recognition of an entity which it does not recognize is outside the scope of the present Guide to Practice, even if it purports to exclude the application of the treaty between the declaring State and the non-recognized entity.”

²³⁴ *Ibid.*, pt. 3, 69, § 5. Si osserva, invero, come il Comitato CERD abbia interpretato tale posizione alla stregua di un “undue weight has been placed on the scope of the Commission guide”, U.N. Doc. CERD/C/100/5, par. 3.19.

²³⁵ Individual Opinion of the following Committee’s members: Marc Bossuyt, Rita Izàk-Ndiaye, Keiko Ko, Yuandan Li and Maria Teresa Verdugo Moreno (Dissenting), *Palestine v. Israel*, Jurisdiction III, U.N. Doc. CERD/C/100/5 Annex, §§ 6-8.

²³⁶ *Ibid.*, § 18.

²³⁷ International Court of Justice, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Judgment, Merits, 5 February 1970, I.C.J. Reports 1970, p. 3, §§ 3-34.

²³⁸ Più di recente, si vedano *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020, p. 3, § 41; *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment (Merits), 20 July 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 422, § 68. Circa la qualificazione *erga omnes partes* da attribuire agli obblighi di cui alle norme contenute trattati multilaterali in materia di diritti umani, cfr. estensivamente J.A. HOFBAUER, ‘Erga Omnes (Partes)’, in

rattere oggettivo degli obblighi sui diritti umani è stato a più riprese affermato anche in altre successive decisioni pronunciate dagli organi di controllo istituiti nell'ambito di altre convenzioni²³⁹. Attingendo 'a piene mani' da questa giurisprudenza²⁴⁰, il Comitato CERD ha ribadito che i trattati sui diritti umani, a prescindere dal silenzio serbato sul punto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, rappresentano una categoria speciale di convenzioni internazionali, nei cui confronti non è possibile applicare in blocco la totalità delle regole consuetudinarie in tema di diritto dei trattati²⁴¹. In questo senso, l'orientamento del Comitato CERD parrebbe suggerire che uno Stato parte di un trattato sui diritti umani non possa validamente rendere una dichiarazione idonea ad escludere l'instaurazione di relazioni bilaterali con altri Stati parte del medesimo trattato; nel caso in cui uno Stato manifestasse una simile volontà, la relativa dichiarazione dovrà essere ritenuta inammissibile, non potendo produrre alcun effetto giuridico²⁴².

Tuttavia, come già evidenziato, si evidenzia che il diritto dei trattati è applicabile alla *generalità* delle convenzioni internazionali. In tal senso, i trattati sui diritti umani non fanno eccezione, non rappresentando, almeno formalmente, una categoria a sé stante alla quale la disciplina generale dovrebbero essere disapplicata o applicata in maniera diversa²⁴³.

C. BINDER, M. NOWAK, J. HOFBAUER, P. HANIG (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 89-97.

²³⁹ *Inter alia*, cfr. European Commission on Human Rights, *Austria v. Italy*, Application No. 788/60, 11 January 1961, p. 19; European Court of Human Rights, *Ireland v. United Kingdom*, Application No. 5310/71, Judgment, 18 January 1978, § 239; Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-2/82 (requested by the Republic of Colombia), 24 September 1982, 'Presidential reelection without term limits in the context of the Inter-American human rights system' (Interpretation and scope of articles 1, 23, 24, and 32 of the American Convention on Human Rights, XX of the American Declaration of the Rights and Duties of Man, 3(d) of the Charter of the Organization of American States and of the Inter-American Democratic Charter), § 29; Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 24, 'Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant', 4 November 1994, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994), § 17.

²⁴⁰ In dottrina, è stato osservato che, così facendo, il Comitato CERD abbia in realtà indebolito in tal modo la propria argomentazione, in quanto tutti i riferimenti citati trattano argomenti distinti dalla particolare questione giurisdizionale in esame; in tal senso, si veda H. TIGROUDJA, 'Procedural Developments at International Human Rights Courts and Bodies', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 19, Issue 2, 2020, pp. 304-341, spec. p. 316; ancora, E. DECAUX, 'La décision du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relative à sa compétence adoptée le 12 décembre 2019 au regard de la communication interétatique déposée par l'État de Palestine contre Israël', in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 126, Issue 2, 2021, pp. 429-446, spec. p. 446.

²⁴¹ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, §§ 3.34-3.50(a).

²⁴² Sul punto, si veda il commento di G. MCDUGALL, 'Introductory Note to Inter-State Communication submitted by the State of Palestine against State of Israel', in *International Legal Materials*, Vol. 59, Issue 6, 2020, pp. 922-940, spec. p. 923.

²⁴³ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, Annex I, Joint Opinion, by Committee members Marc Bossuyt, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Li Yanduan and María Teresa Verdugo Moreno (dissenting), § 10.

Sul punto, il medesimo Comitato CERD si è astenuto dall'effettuare qualsiasi rilievo, passando direttamente ad affrontare una questione più squisitamente procedurale, inerente all'eventualità per cui il funzionamento del meccanismo di comunicazione interstatale presupponga l'esistenza di relazioni bilaterali, fondate sul trattato, tra gli Stati coinvolti nel procedimento. Com'è noto, la formulazione letterale dell'art. 11, par. 1 CERD non richiede l'esistenza di alcuna relazione qualificata tra gli Stati, essendo lo *status* di parte del trattato l'unica condizione necessaria e sufficiente per invocare il meccanismo²⁴⁴. Tuttavia, al fine di determinare se il funzionamento del meccanismo nel suo complesso implichi o meno la sussistenza di relazioni bilaterali tra gli Stati coinvolti, l'art. 11, par. 1 CERD dev'essere interpretato alla luce del contesto complessivo della procedura di cui agli artt. 11-13 CERD nonché, più in generale, in considerazione dell'oggetto e della finalità del trattato²⁴⁵. A tal proposito, il Comitato CERD ha posto l'accento sull'unicità del proprio meccanismo interstatale, qualificandolo alla stregua di uno strumento *sui generis* funzionale alla risoluzione delle controversie tra Stati, istituito al fine di salvaguardare gli interessi collettivi di tutti gli Stati contraenti; in questo senso, il Comitato CERD ha altresì posto l'accento sulla natura conciliativa del meccanismo, che non si qualifica come mezzo contenzioso diretto all'accertamento della responsabilità di uno Stato, ma come strumento di «*collective enforcement*»²⁴⁶. A differenza delle procedure facoltative di ricorso tra Stati previste dagli altri trattati ONU in materia di diritti umani e basate sull'esistenza di un'espressa dichiarazione di accettazione da parte di tutti gli Stati coinvolti nella controversia²⁴⁷, il meccanismo interstatale di cui alla CERD è obbligatorio²⁴⁸, e il trattato non consente agli Stati parte di escluderne l'applicabilità per il tramite di riserve²⁴⁹. All'obbligatorietà della procedura il Comitato CERD ha dunque associato la volontà degli estensori della convenzione di istituire misure di protezione volte ad assicurare che gli obblighi previsti dalla Convenzione siano correttamente implementati da tutti gli Stati contraenti²⁵⁰.

²⁴⁴ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, § 3.40.

²⁴⁵ Article 31(1) Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT).

²⁴⁶ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, §§ 3.38–3.44.

²⁴⁷ Articles 41 and 42 ICCPR; Article 21 CAT; Article 76 CMW; Article 32 CED; Article 10 OP-ICESCR; Article 12 OP-CRC.

²⁴⁸ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, § 3.39.

²⁴⁹ L'articolo 20, par. 2 CERD qualifica come invalida qualsiasi riserva formulata al fine di inibire o paralizzare l'operatività di qualsiasi organo istituito nell'ambito della Convenzione, ivi compreso il Comitato CERD: «A reservation incompatible with the object and purpose of this Convention shall not be permitted, nor shall a reservation the effect of which would inhibit the operation of any of the bodies established by this Convention be allowed. A reservation shall be considered incompatible or inhibitive if at least two thirds of the States Parties to this Convention object to it. »

²⁵⁰ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, §§ 3.38-3.41.

Per l'effetto, non potrebbe validamente configurarsi alcuna facoltà in capo agli Stati parte, di rinunciare unilateralmente alla facoltà di azionare la procedura interstatale, e ciò nella misura in cui l'efficacia di tale meccanismo, cui gli Stati accettano di vincolarsi contestualmente alla sottoscrizione del trattato, non può dipendere da un'ulteriore manifestazione di consenso. Resta tuttavia da comprendere in che modo il procedimento contemplato agli artt. 11-13 CERD, pur differenziandosi sensibilmente dagli altri meccanismi interstatali previsti nelle altre convenzioni ONU sui diritti umani per via del suo carattere obbligatorio, possa adempiere alla sua funzione di conciliazione senza che intervenga un esplicito riconoscimento della quasi-giurisdizione del Comitato CERD ad opera di tutte le parti coinvolte nel procedimento²⁵¹. La conciliazione, intesa quale metodo tradizionale per la risoluzione delle controversie tra Stati, presenta invero una struttura tipicamente 'bilaterale', fondandosi sul consenso delle parti coinvolte nella lite nella misura in cui è orientata ad ottenere una soluzione negoziata della controversia. Tuttavia, con ogni evidenza, la procedura di comunicazione interstatale disciplinata dalla CERD trascende le caratteristiche delle procedure di conciliazione classiche, in quanto non dipende dalla volontà degli Stati contraenti²⁵².

Grazie alla decisione resa nell'ambito del ricorso *Palestina c. Israele*, il Comitato CERD ha dunque chiarito che il procedimento interstatale (avente carattere conciliativo) contemplato dal trattato, lungi dall'essere classificato alla stregua di uno strumento di diritto internazionale pubblico il cui funzionamento risponde ad una logica bilaterale, adempie ad un ruolo di supervisione sul corretto adempimento degli obblighi convenzionali²⁵³. In questo senso, sottolineando la natura obiettiva del meccanismo, il Comitato CERD ha attribuito un'efficacia *erga omnes partes* non soltanto alle disposizioni sostanziali della Convenzione, ma anche alle previsioni procedurali di cui agli artt. 11-13. A parere del Comitato CERD, tale carattere 'speciale' implicherebbe che *qualsiasi*

²⁵¹ L'opinione individuale ha messo in luce come « [...] [u]nder international law, conciliation is only available when based on the consent of the parties»; cfr. *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, Annex I, Joint Opinion, by Committee members Marc Bossuyt, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Li Yanduan and María Teresa Verdugo Moreno (dissenting), § 14. Decaux ha altresì evidenziato che “la conciliation forcée serait une impasse”, cfr. E. DECAUX, ‘La décision du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relative à sa compétence adoptée le 12 décembre 2019 au regard de la communication interétatique déposée par l'État de Palestine contre Israël’, cit., p. 441.

²⁵² Questa è la visione della maggioranza del Comitato, secondo cui la speciale natura del meccanismo è “conciliatory, opposite to adversarial” (*Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, § 3.41); tuttavia, può dirsi che ciò non sia pienamente corretto, in quanto il procedimento di ricorso interstatale previsto dalla CERD presenta caratteristiche tanto ‘conciliatory’ quanto ‘adversarial’, e non può essere caratterizzato come puramente conciliativo al punto tale da essere l'esatto opposto di un meccanismo contenzioso *tout court*.

²⁵³ Ciò spiega perché il Comitato ha enfatizzato le similitudini intercorrenti tra il meccanismo interstatale *de quo* e l'obbligo di *reporting* posto in capo agli Stati ex articolo 9 CERD; cfr. *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, § 3.43.

Stato parte, a prescindere dalla circostanza di aver sofferto un pregiudizio diretto, nonché dell'esistenza di obblighi reciproci intercorrenti tra esso e ciascuno degli altri Stati parte, può validamente azionare il meccanismo di c.d. *collective enforcement* istituito dalla rispettiva convenzione²⁵⁴. Trattasi, come anche evidenziato da alcuni studiosi, di un'interpretazione poco 'ortodossa'²⁵⁵, dal momento che la stessa Corte internazionale di giustizia ha a più riprese sostenuto che la natura *erga omnes* di una disposizione normativa, da un lato, e il carattere consensuale della giurisdizione internazionale, dall'altro lato, costituiscono due concetti da tenere ben distinti²⁵⁶. *Ad abundantiam*, la CIG ha inoltre rilevato che neppure la circostanza per cui una controversia instaurata dinanzi a sé abbia ad oggetto l'interpretazione, l'applicazione o l'osservanza di una norma di *jus cogens* è suscettibile di costituire una valida giustificazione a che la CIG eserciti automaticamente la propria giurisdizione, a prescindere da qualsivoglia manifestazione di consenso da parte degli Stati²⁵⁷.

Mutatis mutandis, se è vero che la natura *erga omnes (partes)* delle norme sostanziali della CERD non rappresenta un fattore di per sé sufficiente ad attivare la quasi-giurisdizione del Comitato anche in assenza di rapporti bilaterali tra gli Stati parte in causa, la decisione pronunciata nel caso *Palestina c. Israele* sembra aver piuttosto considerato il carattere *sui generis* della procedura di comunicazione interstatale prevista dalla CERD, la cui messa in opera non è subordinata da una manifestazione di consenso ulteriore (rispetto a quella già espressa in sede di ratifica del trattato). Per l'effetto, nella pronuncia resa nel caso in esame, il Comitato CERD ha – non senza critiche da parte di alcuni studiosi²⁵⁸ – di fatto 'aggirato' la questione dell'ecceppata assenza di rapporti bilaterali tra Palestina e Israele fondati sul trattato. Da tale decisione sembrerebbe, in ultima analisi, potersi ricavare un espresso riconoscimento della natura oggettiva della procedura interstatale dinanzi al Comitato CERD, suscettibile di essere azionata ed applicata alla totalità degli Stati parte a prescindere dall'(in)esistenza di relazioni bilaterali tra essi. In questo senso, pur dovendosi rilevare che tale

²⁵⁴ *Ibid.*, § 3.33

²⁵⁵ Cfr. *Palestine v. Israele*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019, Annex I, Joint Opinion, by Committee members Marc Bossuyt, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Li Yanduan and María Teresa Verdugo Moreno (dissenting); D. TAMADA, 'Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement?', cit., p. 420; E. DECAUX, 'La décision du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relative à sa compétence adoptée le 12 décembre 2019 au regard de la communication interétatique déposée par l'État de Palestine contre Israël', cit., p. 446.

²⁵⁶ International Court of Justice, *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment (Merits), 30 June 1995, I.C.J. Reports 1995, § 29; International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)* (New Application: 2002), Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 3 February 2006, I.C.J. Reports 2006, § 64.

²⁵⁷ International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)* (New Application: 2002), Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 3 February 2006, I.C.J. Reports 2006, § 64.

²⁵⁸ Cfr. C. RAGNI, 'Il contenzioso interstatale sui diritti umani: questioni aperte e prospettive future', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(3), 2021, pp. 599-612, in particolare pp. 607-609; ancora, D. TAMADA, *Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement?*, cit., p. 425.

ricostruzione mal si concilia con il tenore letterale delle previsioni procedurali che regolano la proposizione di reclami interstatali, può dirsi che tale decisione merita di essere accolta con favore, se non altro in considerazione dell'affermazione della preminente finalità di c.d. *collective enforcement* tipica delle procedure di ricorso interstatale previste nei trattati internazionali sui diritti umani attualmente vigenti²⁵⁹.

2.4.3. L'articolo 11, par. 3: Decisioni di ammissibilità

L'art. 11, par. 3, CERD stabilisce in capo al relativo Comitato l'onere di verificare se tutte le (effettive) vie di ricorso rese disponibili dall'ordinamento interno siano state utilmente esperite dallo Stato ricorrente nel caso concreto²⁶⁰. Al fine di determinare se le obiezioni preliminari di volta in volta sollevate debbano essere ricondotte entro l'alveo delle questioni di giurisdizione o di ammissibilità, oppure debbano essere meglio qualificate alla stregua di questioni di merito, il Comitato CERD ha progressivamente interpretato il *dictum* dell'art. 11, par. 3 in maniera estesa, includendo in questa fase del procedimento l'esame di questioni preliminari più generali, che non riguardano *stricto sensu* solo l'esaurimento delle vie di ricorso interne. Tra le altre, sono state considerate alla stregua di questioni di ammissibilità da analizzare ai sensi dell'art. 11, par. 3 la problematica attinente all'esistenza di procedimenti *paralleli* instaurati tanto di fronte al Comitato CERD, quanto dinanzi alla CIG in base alla clausola compromissoria di cui all'art. 22 CERD, così come le obiezioni formulate riguardo alla diversa ampiezza della competenza *ratione materiae* del Comitato CERD, da un lato, e della Corte CIG, allorquando lo Stato ricorrente faccia valere presunte violazioni connesse a trattamenti discriminatori giustificati sulla base di requisiti di nazionalità («*nationality*») e non, invece, di c.d. «*national origin*».

2.4.3.1. Il previo esaurimento delle vie di ricorso interne

La regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne costituisce un tradizionale requisito di ammissibilità dei ricorsi instaurati dinanzi ad organi giurisdizionali e quasi-giurisdizio-

²⁵⁹ Cfr. G. MCDUGALL, 'Inter-State Communication Submitted by the State of Palestine against State of Israel (U.N. Comm'n on the Elimination of Racial Discrimination)', cit., p. 922.

²⁶⁰ Una simile previsione è inclusa in ogni trattato sui diritti umani che prevede un meccanismo di ricorso interstatale: cfr. Articolo 41, par. 1, lett. c) ICCPR; Articolo 21, par 1, lett. c) CAT; Articolo 76, par. 1, lett. c) CMW; Articolo 10, par. 1, lett. c) OP-ICESCR; Articolo 46, par. 1, lett. a) CADU; Articolo 50 della Carta africana; Articolo 35, par. 1 CEDU. In maniera significativa, né il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, né la Convenzione per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata prevede il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne.

nali di tutela attivi nel diritto internazionale. L'applicazione di tale principio, cui è stato progressivamente riconosciuto natura consuetudinaria²⁶¹, si è dapprima affermato in relazione alle azioni giudiziarie promosse dagli Stati nell'esercizio della protezione diplomatica, salvo poi applicarsi anche ad altre tipologie di giudizi interstatali²⁶², nonché ai procedimenti di ricorso individuale ora previsti nei trattati sui diritti umani²⁶³. Giova peraltro rammentare come in dottrina vi sia stato un nutrito dibattito circa il carattere – procedurale o sostanziale – da attribuire a tale regola. In questa sede, sia sufficiente evidenziare come la risposta possa mutare a seconda del punto di vista che si sceglie di adottare²⁶⁴. Inquadrata alla stregua di regola sostanziale, il previo esperimento delle vie di ricorso interne esprime il principio generale per cui la responsabilità internazionale dello Stato per la violazione delle norme sul trattamento degli stranieri sorge soltanto laddove si configuri in un diniego di giustizia, risultante dall'inutile previa attivazione, da parte dell'individuo leso, dei rimedi interni allo Stato autore dell'illecito. Al contrario, ove intesa come norma processuale, essa risulta 'sconnessa' dalla responsabilità dello Stato, che sorgerebbe contestualmente all'illecito, e non invece nel momento in cui si perfeziona il diniego di giustizia; tuttavia, il diritto dello Stato di cittadinanza dell'individuo leso potrà essere validamente esercitato soltanto una volta che il previo esperimento delle vie di ricorso interne non avrà sortito gli effetti sperati.

Ad ogni buon conto, la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni risponde al principio generale per cui, ancora prima di adire una giurisdizione o altro organo di controllo internazionale, la parte convenuta deve poter avere l'opportunità di porre rimedio all'allegata condotta illecita mettendo a disposizione della parte lesa i propri meccanismi amministrativi e giudiziari²⁶⁵.

²⁶¹ Cfr. A.A. CANÇADO TRINDADE, 'Origin and Historical Development of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law', in *Revue Belge de Droit International*, vol. 12, 1976, pp. 511-513; dello stesso autore, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law: Its Rationale in the International Protection of Individual Rights* (Cambridge: Cambridge University Press), 1983; R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani* (Torino: Giappichelli), 2004.

²⁶² Cfr. International Law Commission (ILC), *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), Article 44(b); International Law Commission (ILC), *Draft Articles on Diplomatic Protection* (2006), Article 14.

²⁶³ Si considerino, a titolo puramente esemplificativo, le seguenti norme: Articolo 14, par. 7, lett. a) CERD; Articolo 5, par. 2, lett. b) OP-ICCPR; Articolo 22, par. 4, lett. b) CAT; Articolo 77, par. 3, lett. b) CMW; Articolo 31, par. 2, lett. d) CED; Articolo 3, par. 1 OP-ICESCR; Articolo 7, lett. e) OP-CRC; Articolo 35, par. 1 CEDU; Articolo 46, par. 1, lett. a) CADU; Articolo 56, par. 5 Carta africana.

²⁶⁴ Per una generale ricognizione delle principali teorie, si veda R. AGO, 'La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni in tema di responsabilità internazionale', in *Archivio di diritto pubblico*, Vol. III(2), 1938, pp. 181-224; G. GAJA, *L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale* (Milano: Giuffrè), 1967, spec. pp. 5 ss.

²⁶⁵ Cfr. International Court of Justice, *Interhandel Case (Switzerland v. United States of America)*, Judgment (Preliminary Objections), 21 March 1959, I.C.J. Reports 1959, p. 27, in cui la Corte internazionale di giustizia evidenzia quanto segue: «The rule that local remedies must be exhausted before international proceedings may be instituted is a well-established rule of customary international law; the rule has been generally observed in cases in which a State has adopted the cause of its national whose rights are claimed to have been disregarded in another State in violation of international law. Before resort may be had to an international court in such a situation, it has been considered necessary that the State where the violation occurred should have an opportunity to redress it by its own means, within the framework of its own domestic legal system». Più in generale, per ciò che riguarda il c.d. principio di sussidiarietà (così

Peraltro, come a più riprese ribadito dalla giurisprudenza elaborata dai diversi organi di tutela in materia di diritti umani aditi mediante comunicazione individuale, tra cui anche il medesimo Comitato CERD, non è sufficiente che i rimedi interni siano soltanto resi formalmente disponibili nell'ordinamento giuridico dello Stato convenuto, dovendo altresì risultare concretamente effettivi, escludendosi tutti quei rimedi giurisdizionali approntati da corti e tribunali non istituiti a norma di legge, nonché forniti con ingiustificato ritardo o privi di qualsivoglia prospettiva di successo²⁶⁶.

Nel corso dei lavori preparatori della CERD, è stata avanzata la duplice proposta di porre l'iniziale onere della prova circa l'effettivo esaurimento dei ricorsi interni alternativamente a carico dello Stato ricorrente o dello Stato convenuto, a seconda delle circostanze del caso concreto. Tuttavia, questa proposta venne da ultimo respinta²⁶⁷, con l'art. 11, par. 1 CERD che, alla data attuale, pone il relativo onere della prova in capo allo Stato convenuto, chiamato a presentare al Comitato CERD spiegazioni o dichiarazioni scritte che chiariscano la questione inerente ai rimedi eventualmente adottati sul piano interno.

La formulazione letterale dell'art. 11, par. 3 («*after it has ascertained*») configura in capo al Comitato CERD il compito di esaminare, anche a prescindere da un'eventuale richiesta formulata dalle parti in tal senso – e, pertanto, d'ufficio – l'effettivo previo esaurimento delle vie di ricorso interne ad opera dello Stato ricorrente²⁶⁸. Nel caso *Qatar c. Regno dell'Arabia Saudita*, tuttavia, il Comitato non ha verificato l'esaurimento delle vie di ricorso interne *proprio motu*, proprio perché la relativa obiezione era stata sollevata (pur se tardivamente) dall'Arabia Saudita. Di conseguenza, il Comitato CERD non ha ravvisato motivi al fine di qualificare la comunicazione *de qua* come inammissibile per il mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne²⁶⁹. Più opportunamente, il Comitato avrebbe dovuto attenersi all'indicazione letterale dell'art. 11, par. 3 CERD ed esaminare la questione d'ufficio, a prescindere da qualsivoglia istanza di parte. In questo senso, la formulazione dell'art. 11, par. 3 CERD appare chiara: è il Comitato, e non la Commissione di conciliazione *ad hoc*, a dover accertare l'esaurimento di tutte le vie di ricorso interne²⁷⁰.

come applicato nello specifico ambito della funzione giurisdizionale internazionale), il quale disciplina l'interazione tra ordinamenti interni e organi internazionali, potendo questi ultimi essere adite soltanto nella misura in cui venga riscontrata l'inadeguatezza dei primi, cfr. C. MAIA, E. GARDOUNIS, 'Subsidiary Jurisdiction', in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], December 2021, disponibile online.

²⁶⁶ Cfr. C.M. ROBERTS, 'Previous Exhaustion of Local Remedies: Human Rights Bodies', in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], March 2023, disponibile online, par. 16-41.

²⁶⁷ U.N. Doc. A/C.3/SR.1353, § 57.

²⁶⁸ L'articolo 11, par. 3 CERD dispone quanto segue: «[...] The Committee shall deal with a matter referred to it in accordance with paragraph 2 of this article after *it has ascertained* that all available domestic remedies have been invoked and exhausted in the case».

²⁶⁹ *Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/1 under Article 11(3), 8 March 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/99/6, 27 August 2019, § 21.

²⁷⁰ *Ibid.*, § 41.

L'art. 11, par. 3 CERD prevede quale unica esplicita eccezione alla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne l'ipotesi in cui il loro esperimento si riveli essere irragionevolmente prolungato²⁷¹. Tuttavia, dal momento che la norma stabilisce anche che i ricorsi interni devono essere invocati ed esauriti in conformità con il diritto internazionale, possono ravvisarsi ulteriori eccezioni alla regola. Invero, nei ricorsi *Qatar c. Emirati Arabi Uniti e Palestina c. Israele*, il Comitato CERD ha stabilito che la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne non costituisce un requisito di ammissibilità della comunicazione qualora il ricorso sia finalizzato a denunciare la presunta esistenza, nel territorio dello Stato convenuto, di una politica generalizzata e una pratica diffusa di violazione²⁷². Questa interpretazione risulta coerente con la giurisprudenza interstatale messa a punto dai tribunali e dagli altri organi quasi-giurisdizionali sui diritti umani²⁷³, da un lato, e dalla CIG²⁷⁴, d'altro lato, che ha contribuito a sviluppare un nutrito *corpus* di eccezioni da applicare ai casi interstatali. Con riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, il Comitato CERD ha rilevato che la sussistenza di una c.d. prassi amministrativa implica la coesistenza di due elementi distinti: uno oggettivo, vale a dire la 'ripetizione di atti', e uno soggettivo, implicante la 'tolleranza ufficiale'²⁷⁵. Quanto alla soglia probatoria, il Comitato CERD ha ritenuto necessaria una prova *prima facie*, non essendo sufficiente la mera asserzione dell'esistenza di una politica e prassi generalizzata di violazione²⁷⁶. A differenza della cospicua prassi elaborata sul punto dalla Corte EDU²⁷⁷, il Comitato CERD sembra aver mancato l'occasione di esaminare in maniera sistematica l'esistenza di una politica e prassi generalizzata di discriminazione razziale. Ad esempio, nel caso *Palestina c. Israele*, nell'ottica di affermare l'esistenza di una prassi generalizzata

²⁷¹ Peraltro, simili eccezioni risultano espressamente disciplinate nelle seguenti previsioni normative, contenute in altri trattati in materia di diritti umani: a titolo semplificativo, si considerino l'art. 41, par. 1, lett. c) ICCPR; l'art. 21, par. 1, lett. c) CAT; l'art. 76, par. 1, lett. c) CMW; l'art. 10, par. 1, lett. c) OP-ICESCR; l'art. 50 della Carta africana; l'art. 46, par. 2, lett. c) CADU.

²⁷² *Qatar v. United Arab Emirates*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), 8 March 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/99/4, 27 August 2019, CERD/C/99/4, § 40; *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/103/4, 30 April 2021, § 63.

²⁷³ *Georgia v. Russia (II)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Merits), 21 January 2021, § 98; *Nicaragua v. Costa Rica*, Inter-American Commission on Human Rights, Inadmissibility Decision, 8 March, 2007, Inter-State Petition IP-01, Report No. 11/07, § 253.

²⁷⁴ Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Judgment (Preliminary Objections), 8 November 2019, Judgment, I.C.J. Reports 2019, p. 606, § 130.

²⁷⁵ *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/103/4, 30 April 2021, § 62.

²⁷⁶ *Ibid.*, § 63. Il Comitato CERD non si è pronunciato in merito allo *standard* probatorio necessario al fine di verificare la configurabilità di una o più eccezioni alla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne nel caso di specie, effettuando una valutazione *proprio motu*.

²⁷⁷ *Ex multis*, si consideri *Georgia v. Russia (I)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Merits), 3 July 2014, §§ 128-146.

di discriminazione razziale attuata da Israele, il Comitato CERD si è basato prevalentemente sulle risultanze contenute nelle proprie osservazioni conclusive rese ai sensi dell'articolo 9 CERD²⁷⁸. Un simile approccio solleva, tra le altre, la questione del valore probatorio da attribuire alle osservazioni conclusive del Comitato, le quali vengono rese pubbliche sotto forma di «*concerns*» e «*recommendations*» che, tuttavia, non recano al proprio interno conclusioni definitive sulle questioni dedotte nel reclamo interstatale²⁷⁹. Peraltro, il ricorso alle osservazioni conclusive rese dal Comitato CERD al fine di comprendere se il soggetto ricorrente abbia esaurito le vie di ricorso interne prima di attivare il meccanismo sovranazionale non è infrequente nella prassi inerente alle comunicazioni individuali di cui all'art. 14 CERD²⁸⁰; per ciò che invece concerne il meccanismo delle comunicazioni interstatali, benché tale possibilità non sia prevista espressamente nella CERD, nel corso dei lavori preparatori inerenti alle relative norme procedurali è stata prospettata la possibilità di utilizzare i *report* periodici presentati dagli Stati parte nell'ottica di effettuare una valutazione circa il corretto ed effettivo adempimento della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne²⁸¹. In buona sostanza, la decisione del Comitato CERD circa l'esistenza di una politica e pratica generalizzata di discriminazione razziale resa nel caso *Palestina c. Israele*, pur non essendo apparsa sufficientemente motivata, sembrerebbe corretta. Nondimeno, un'analisi più approfondita del materiale probatorio fornito dalle parti in causa avrebbe consentito al Comitato CERD di adottare una decisione metodologicamente più solida, e in definitiva più convincente anche da un punto di vista sostanziale.

Per il tramite delle decisioni finora rese in punto di ammissibilità delle varie comunicazioni interstatali, il Comitato CERD ha contribuito ad introdurre, pur se in via giurisprudenziale, un'ulteriore eccezione alla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne nell'ambito del procedimento di cui agli artt. 11-13 CERD, quando ad essere dedotta in giudizio non è un'unica (presunta) violazione del divieto di discriminazione razziale e degli altri obblighi sostanziali connessi al

²⁷⁸ U.N. Doc. CERD/C/ISR/CO/17-19; cfr. *Palestine v. Israel*, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/103/4, 30 April 2021, § 64.

²⁷⁹ N. RODLEY, 'The International Court of Justice and Human Rights Treaty Bodies', in M. ANDENAS, E. BJØRGE (eds.), *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2015, pp. 87-101, p. 89.

²⁸⁰ A titolo esemplificativo, si considerino le pronunce rese nei casi *A.M.H. El Hojouj Jum'a et al. v. Lybia*, Communication No. 1958/10, 31st March 2010, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1958/2010, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 21 July 2014, § 6.4.; *F.B. v. The Netherlands*, Communication No. 613/2014, 12 June 2014, UN Committee Against Torture (CAT), U.N. Doc. CAT/C/56/D/613/2014, Decision (Merits), 20 December 2015, § 8.8; *Flor Agustina Calfunao Paillalef v. Switzerland*, Communication No. 882/2018, 17 August 2018, U.N. Committee Against Torture (CAT), U.N. Doc. CAT/C/68/D/882/2018, Decision (Merits), 5 December 2019, § 8.4.

²⁸¹ U.N. Doc. A/C.3/SR.1353, par. 41 (Senegal): « [...] the burden of proof that available remedies had been exhausted should rest on the complainant; the committee could only take note of the allegation and compare it with the information on legislative, judicial, administrative or other measures submitted by the State of which complaint was made under the terms of article VIII (bis). »

divieto principale, quanto piuttosto un *deficit* strutturale. La logica alla base di tale eccezione sembra essere convincente dal momento che, in tali ipotesi, qualsiasi iniziativa legale intrapresa a livello domestico da singoli individui, organizzazioni non governative o gruppi di persone parrebbe idonea a fornire un rimedio adeguato a porre rimedio alle inosservanze imputabili allo Stato convenuto²⁸². Peraltro, poiché la quasi totalità dei procedimenti interstatali instaurati in base a trattati sui diritti umani intendono denunciare violazioni strutturali, riguardanti situazioni eterogenee che coinvolgono un numero spesso indeterminato di individui, l'eccezione alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni diventa, di fatto, essa stessa la regola, rendendo l'applicazione della relativa condizione di ammissibilità dei ricorsi pressoché irrilevante nei procedimenti tra Stati.

2.4.3.2. *Procedimenti paralleli*

La comunicazione interstatale *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* rappresenta un significativo *case study* per ciò che concerne la specifica problematica della contestuale pendenza di più procedimenti c.d. paralleli al fine di decretare l'ammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 11-13 CERD. Invero, le questioni di fatto e di diritto dedotte dallo Stato ricorrente nel caso *de quo* sono state portate all'attenzione non soltanto del Comitato CERD, ma anche della Corte internazionale di giustizia, tramite l'attivazione della clausola compromissoria prevista all'art. 22 CERD.

L'instaurazione di procedimenti paralleli tra le medesime parti ed aventi ad oggetto le stesse questioni comporta il rischio che gli organi decisionali di volta in volta aditi assumano posizioni in grado di porre gli Stati nella complicata situazione di ottemperare a statuizioni di diritto potenzialmente confliggenti. A tal proposito, più d'un autore ha criticato la circostanza per cui la maggior parte delle convenzioni ONU in materia di diritti umani, prevedendo un 'doppio canale' che consenta agli Stati di instaurare un procedimento interstatale dinanzi all'organo quasi-giurisdizionale di controllo interno al trattato, da un lato, e di sottoporre all'attenzione della Corte internazionale di giustizia un'eventuale controversia avente ad oggetto questioni inerenti all'interpretazione e applicazione delle norme pattizie, dall'altro lato, non contengono al proprio interno una clausola di coordinamento che imponga agli Stati parte il previo esaurimento del meccanismo di comunicazione interstatale dinanzi all'organo di controllo interno quale specifica condizione di ricevibilità dei ricorsi successivamente incardinati dinanzi alla CIG²⁸³. In effetti, nessuno degli Stati coinvolti

²⁸² In tal senso, cfr. A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, cit., p. 181; Y. TYAGI, *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure* (Cambridge: Cambridge University Press), 2011, p. 352.

²⁸³ Di tale avviso è A. ZIMMERMANN, 'Human Rights Treaty Bodies and the Jurisdiction of the International Court of Justice', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 12, Issue 1, 2013, pp. 5-29, in particolare p. 28, laddove egli auspica quanto segue: « In an ideal world of international law, there would be much to be said for making a link between, on the one hand, State complaint procedures provided for by human rights treaties and, on the other, contentious proceedings before the ICJ relating to the same dispute. This could be achieved by making

nei cinque diversi procedimenti contenziosi avviati *ex art.* 22 CERD ed attualmente pendenti dinanzi alla CIG si è effettivamente ‘premurato’ di attivare preventivamente la procedura interna di comunicazione interstatale di cui agli artt. 11-13 CERD. Peraltro, come già evidenziato *supra*, la circostanza per cui il Comitato CERD, al pari di tutti gli altri organi di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani, risulta competente – tra l’altro, per sua stessa ammissione²⁸⁴ – ad emettere mere raccomandazioni prive di efficacia vincolante nei confronti degli Stati sembrerebbe idonea a dissipare qualsiasi dubbio circa l’esistenza di un reale rischio di contrasto tra giudicati dal momento che, per l’appunto, un ‘giudicato’ formale può aversi, in questo caso, solo di fronte alla Corte internazionale di giustizia. Ciò non osta a che, alla luce di quanto affermato nel *General Comment No. 33* del Comitato per i diritti umani, le *views* pronunciate dagli organi di controllo rappresentano pur sempre «*an authoritative determination*» che lo Stato, in ossequio al generale principio di buona fede, è tenuto ad osservare in particolar modo per ciò che concerne i rimedi eventualmente indicati a beneficio delle vittime, e ciò non soltanto per rispetto dell’attività dell’organo, ma anche e soprattutto in quanto ciò costituisce un obbligo dovuto nei confronti di tutti gli altri Stati parte²⁸⁵.

Ad ogni buon conto, il Comitato CERD ha affrontato la questione inerente ai c.d. procedimenti paralleli nella decisione di ammissibilità resa nel caso *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*. Dopo aver esaminato le argomentazioni formulate sul punto da entrambe le parti, il Comitato ha rilevato che la congiunzione disgiuntiva «*or*» inserita tra le espressioni «*by negotiations*» e «*by the procedures provided for in this Convention*» di cui all’art. 22 CERD depone inequivocabilmente a favore

the exhaustion of all treaty-based legal remedies a condition of the Court’s jurisdiction». In senso contrario, rifacendosi alla recente giurisprudenza della CIG, cfr. E. CIMIOTTA, ‘Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination’, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 19, Issue 3, 2020, pp. 388-416, spec. p. 398, ove l’autore evidenzia quanto segue: « [...] It follows that, according to the ICJ, the initiation or completion of the procedures set forth in Articles 11–13 does not constitute a *conditio sine qua non* for it to entertain the merits of the case. If anything, it suffices that there was a genuine attempt by one of the contending parties to engage in negotiations with the other party, with a view toward settling the dispute. In other words, the applicant State must have made a serious offer to negotiate. The negotiation requirement is satisfied only when the attempt to negotiate has been unsuccessful, since negotiations have not commenced; or when negotiations have failed or become futile. Of course, the subject-matter of negotiations also must relate to the substantive obligations flowing from the Convention».

²⁸⁴ *Qatar v. United Arab Emirates*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), 8 March 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/99/4, 27 August 2019, § 49: « [...] The Committee considers that the word “or” between “by negotiation” and “by the procedures expressly provided for in this Convention” in article 22 of the Convention clearly indicates that the State parties may choose between the alternatives proposed by that provision. Moreover, the Committee, an expert monitoring body entitled to adopt non-binding recommendations, is not convinced that a principle of *lis pendens* or *electa una via non datur recursus ad alteram*, which should rule out proceedings concerning the same matter by a judicial body entitled to adopt a legally binding judgment, is applicable. »

²⁸⁵ Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 33, ‘Obligations of States parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights’, 25 June 2009, U.N. Doc. CCPR/C/GC/33, spec. §§ 11-13; N. RODLEY ‘The International Court of Justice and Human Rights Treaty Bodies’, in M. ANDENAS, E. BJØRGE (eds), *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law*, cit., p. 90.

della facoltà, attribuita agli Stati parte, di effettuare una scelta tra due diverse alternative – le negoziazioni, da un lato, e la procedura interstatale disciplinata agli artt. 11-13 CERD, dall’altro – la cui soddisfazione costituisce una condizione di ammissibilità del ricorso instaurato dinanzi alla CIG²⁸⁶. Peraltro, in considerazione della sua natura di organo di controllo competente ad adottare raccomandazioni aventi efficacia non vincolante, il Comitato CERD non ha ritenuto opportuno ricorrere all’applicazione di un principio di litispendenza o di c.d. *electa una via* alla luce del quale poter decidere circa l’ammissibilità di un ricorso avente ad oggetto questioni di fatto e di diritto contestualmente riproposte dinanzi ad un organo giudiziario *tout court* competente a pronunciarsi con sentenza giuridicamente vincolante, quale appunto la CIG²⁸⁷. Peraltro, al fine di corroborare ulteriormente tale ragionamento, il Comitato CERD ha osservato che la CIG è pervenuta ad analoghe conclusioni nell’ambito del procedimento avviato *ex art. 22 CERD* dalla Georgia nei confronti della Federazione Russa²⁸⁸. Non si comprendono, tuttavia, le specifiche ragioni per cui Comitato CERD si sia sentito in dovere di dirimere, nel procedimento *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, la questione inerente alla natura cumulativa o alternativa dei presupposti di cui all’art. 22 CERD, dal momento che tale valutazione avrebbe dovuto, a rigore, riguardare soltanto l’attivazione della giurisdizione della CIG, e che sarebbe stata in ogni caso da quest’ultima affrontata e definita alcuni mesi dopo in occasione della sentenza sulle obiezioni preliminari pronunciata nell’ambito del procedimento instaurato dall’Ucraina nei confronti della Russia attivando all’art. 22 CERD, nonché sulla base della Convenzione internazionale per il contrasto al finanziamento del terrorismo (ICSFT)²⁸⁹.

Nel caso *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* il Comitato CERD avrebbe, piuttosto, dovuto affrontare la problematica soltanto sotto il prisma dell’art. 11 CERD, dal momento che il par. 2 della stessa norma prevede che laddove non fosse possibile risolvere la questione in modo soddisfacente

²⁸⁶ *Qatar v. United Arab Emirates*, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), 8 March 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/99/4, 27 August 2019, § 49.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*, § 50.

²⁸⁹ *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Judgment (Preliminary Objections), 8 November 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 558, § 110: « The Court therefore considers that “negotiation” and the “procedures expressly provided for in [the] Convention” are two means to achieve the same objective, namely to settle a dispute by agreement. Both negotiation and the CERD Committee procedure rest on the States parties’ willingness to seek an agreed settlement of their dispute. It follows that should negotiation and the CERD Committee procedure be considered cumulative, States would have to try to negotiate an agreed solution to their dispute and, after negotiation has not been successful, take the matter before the CERD Committee for further negotiation, again in order to reach an agreed solution. The Court considers that the context of Article 22 of CERD does not support this interpretation. In the view of the Court, the context of Article 22 rather indicates that it would not be reasonable to require States parties which have already failed to reach an agreed settlement through negotiations to engage in an additional set of negotiations in accordance with the modalities set out in Articles 11 to 13 of CERD».

per entrambe le parti coinvolte né attraverso negoziati bilaterali né mediante qualsiasi altra procedura a loro disposizione, entro sei mesi dal ricevimento della comunicazione iniziale da parte dello Stato ricorrente, uno dei due Stati ha il diritto di sottoporre nuovamente la questione al Comitato. A ben vedere, pertanto, l'art. 11, par. 2 CERD contempla due diversi prerequisiti da soddisfare per attivare regolarmente la quasi-giurisdizione del Comitato: l'esperimento di negoziati bilaterali, da un lato, o l'utilizzo di qualsiasi altra procedura nella disponibilità alle parti, dall'altro lato. Nel momento in cui il procedimento *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* dinanzi al Comitato CERD è passato dalla fase di cui all'art. 11, par. 1 alla diversa fase di cui all'art. 11, par. 2, il Qatar aveva già adito la CIG, di fatto integrando l'instaurazione di «*any other procedure*» di cui all'art. 11, par. 2. Nel caso di specie, la questione su cui il Comitato era chiamato a pronunciarsi consisteva nel verificare se le precondizioni previste all'art. 11, par. 2 CERD apparissero di conseguenza soddisfatte. Prendendo in considerazione il tenore letterale della norma, l'utilizzo della congiunzione disgiuntiva «or» indicherebbe che i requisiti procedurali da adempiere prima di attivare la quasi-giurisdizione del Comitato CERD devono considerarsi, anche in questo caso, alternativi e non invece cumulativi. Sulla base di questa interpretazione, il Comitato CERD potrebbe esercitare la propria (quasi)giurisdizione ogniqualvolta la questione portata alla sua attenzione non sia stata preventivamente definita per il tramite di negoziati tra gli Stati parte, e ciò a prescindere dall'esistenza di qualsivoglia procedimento 'parallelo' eventualmente pendente dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.

Pertanto, il Comitato CERD risulta pienamente competente ad esercitare le proprie funzioni decisionali sulle comunicazioni interstatali a prescindere da qualsiasi interpretazione dei requisiti procedurali che regolano l'attivazione dell'art. 22 CERD, i quali riguardano soltanto l'ammissibilità del ricorso instaurato di fronte alla CIG; al fine di giudicare l'ammissibilità dei procedimenti avviati dinanzi al Comitato CERD, invece, è sufficiente che lo Stato ricorrente dimostri che i pur disponibili negoziati bilaterali, benché regolarmente esperiti, non siano andati a buon fine.

Il secondo punto del ragionamento svolto dal Comitato CERD in merito all'applicabilità dei principi di litispendenza e c.d. *electa una via* appare, pertanto, superfluo. Invero, la circostanza per cui, a differenza della CIG, il Comitato CERD non sia un organo giudiziario *tout court* non è sembrata essere rilevante ai fini del fondamento della sua quasi-giurisdizione ai sensi dell'art. 11, par. 2 CERD. Qualora, infatti, il Qatar avesse adito un diverso organo quasi-giurisdizionale, quale ad esempio una commissione regionale per i diritti umani, esso avrebbe comunque avuto il diritto di instaurare un ulteriore ricorso di fronte al Comitato CERD nel caso in cui non fosse stato possibile risolvere in maniera soddisfacente la questione né mediante negoziati bilaterali, né tramite altra procedura entro sei mesi dalla data del ricevimento della comunicazione iniziale da parte dello Stato ricorrente.

Alla luce di quanto sopra, parrebbe corretto concludere che l'art. 11, par. 2 CERD attribuisce al relativo Comitato la competenza a ricevere ed esaminare comunicazioni interstatali a prescindere dall'instaurazione di qualsiasi ulteriore procedimento parallelo instaurato tra le medesime parti ed avente ad oggetto stesse questioni di fatto e di diritto dinanzi ad altro tribunale od organo quasi-giurisdizionale, nella misura in cui sulle questioni dedotte mediante la comunicazione interstatale *de qua* non sia intervenuta, entro il termine di sei mesi, alcuna soluzione concordata tra le parti, né per mediante negoziati bilaterali, né per il tramite di altra procedure internazionale. Per l'effetto, si ritiene che Comitato CERD abbia errato nel ritenere che la CIG fosse giunta, nell'ambito del caso *Georgia c. Russia*, alla medesima conclusione che lo stesso aveva tratto sui prerequisiti di cui dall'art. 22 CERD dal momento che, in quel frangente, la Corte si era limitata ad osservare che la clausola compromissoria prevedeva dei prerequisiti da soddisfare, ma non era ancora giunta a stabilire se questi fossero alternativi o cumulativi.

2.5. Modelli di competenza quasi-giurisdizionale *opzionale* basati su una procedura di conciliazione multilivello

2.5.1. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR)

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (ICCPR) contempla un procedimento di comunicazioni interstatali meramente facoltativo, la cui attivazione dipende da un'espressa dichiarazione di accettazione degli Stati parte che intendono avvalersi del relativo meccanismo, compiutamente disciplinato all'art. 41²⁹⁰. Peraltro, a differenza di quanto previsto nell'ambito del sistema

²⁹⁰ L'articolo 41 ICCPR dispone quanto segue: «A State Party to the present Covenant may at any time declare under this article that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications to the effect that a State Party claims that another State Party is not fulfilling its obligations under the present Covenant. Communications under this article may be received and considered only if submitted by a State Party which has made a declaration recognizing in regard to itself the competence of the Committee. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party which has not made such a declaration. Communications received under this article shall be dealt with in accordance with the following procedure: (a) If a State Party to the present Covenant considers that another State Party is not giving effect to the provisions of the present Covenant, it may, by written communication, bring the matter to the attention of that State Party. Within three months after the receipt of the communication the receiving State shall afford the State which sent the communication an explanation, or any other statement in writing clarifying the matter which should include, to the extent possible and pertinent, reference to domestic procedures and remedies taken, pending, or available in the matter; (b) If the matter is not adjusted to the satisfaction of both States Parties concerned within six months after the receipt by the receiving State of the initial communication, either State shall have the right to refer the matter to the Committee, by notice given to the Committee and to the other State; (c) The Committee shall deal with a matter referred to it only after it has ascertained that all available domestic remedies have been invoked and exhausted in the matter, in conformity with the generally recognized principles of international law. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged; (d) The Committee shall hold closed meetings when examining communications under this article; (e) Subject to the provisions of subparagraph (c), the Committee shall make available its good offices to the States Parties concerned with a view to a friendly solution of the matter on the basis of respect for human rights and fundamental freedoms as recognized in the present Covenant; (f) In any matter referred to it, the Committee may call upon

CERD, in cui entrambi i procedimenti di ricorso interstatale e individuale sono previsti nel medesimo trattato istitutivo, nell'ambito dell'ICCPR il ricorso individuale è stato introdotto soltanto in un secondo momento, contestualmente all'entrata in vigore, nel 1976, del Primo Protocollo Opzionale²⁹¹. Nonostante tale ritardo, a partire da questa data è stato possibile registrare un impiego sempre più diffuso della procedura di comunicazione individuale, con il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (d'ora in avanti, Comitato) chiamato ad esaminare un sempre crescente numero di ricorsi, per l'effetto sviluppando una significativa (quasi)giurisprudenza. Al contrario, la procedura di comunicazione interstatale, inserita fin da subito nello strumento pattizio principale, non è mai diventata operativa, rappresentando un meccanismo di fatto ancora dormiente²⁹².

Dal punto di vista formale, c'è dunque una prima, significativa, differenza con la CERD, in quanto il funzionamento del meccanismo interstatale nel sistema ICCPR è meramente opzionale, essendo condizionato ad un'espressa dichiarazione di accettazione della quasi-giurisdizione del Comitato ad opera degli Stati parte. Attualmente, dei 173 Stati parte del trattato, soltanto 54 tra essi hanno reso la dichiarazione prevista dall'art. 41, a testimonianza della generale riluttanza degli Stati ad accettare e vincolarsi ad ulteriori forme di monitoraggio interstatale. Emblematico in tal senso è ad esempio il caso della Francia che, dopo aver revocato nel 1971 la propria dichiarazione di accettazione della clausola facoltativa di giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di

the States Parties concerned, referred to in subparagraph (b), to supply any relevant information; (g) The States Parties concerned, referred to in subparagraph (b), shall have the right to be represented when the matter is being considered in the Committee and to make submissions orally and/or in writing; (h) The Committee shall, within twelve months after the date of receipt of notice under subparagraph (b), submit a report: (i) If a solution within the terms of subparagraph (e) is reached, the Committee shall confine its report to a brief statement of the facts and of the solution reached; (ii) If a solution within the terms of subparagraph (e) is not reached, the Committee shall confine its report to a brief statement of the facts; the written submissions and record of the oral submissions made by the States Parties concerned shall be attached to the report. In every matter, the report shall be communicated to the States Parties concerned. The provisions of this article shall come into force when ten States Parties to the present Covenant have made declarations under paragraph I of this article. Such declarations shall be deposited by the States Parties with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States Parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General. Such a withdrawal shall not prejudice the consideration of any matter which is the subject of a communication already transmitted under this article; no further communication by any State Party shall be received after the notification of withdrawal of the declaration has been received by the Secretary-General, unless the State Party concerned has made a new declaration. »

²⁹¹ Cfr. Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, 999 UNTS 171, Articles 1-5.

²⁹² Cfr. M. G. SCHMIDT, 'Article 41', in E. DECAUX (ed.), *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques: Commentaire article par article* (Paris: Editions Economica), 2011, pp. 731-736, spec. p. 735, ove l'autore identifica un unico tentativo di attivazione del meccanismo, potendosi registrare un procedimento avviato nell'ottobre del 2006 su iniziativa di uno Stato del Caucaso nei confronti della Russia, ma il Segretariato del Comitato sui diritti umani ravvisò subito l'assenza della necessaria dichiarazione di accettazione del meccanismo di cui all'art. 41 da parte dello stesso Stato ricorrente, che dunque rinunciò all'azione.

giustizia sulla base dell'art. 36, par. 2 dello Statuto della CIG, ha aderito all'ICCPR nel 1980 omettendo di effettuare la dichiarazione di accettazione del procedimento interstatale di cui all'art. 41.

Tuttavia, qualora uno Stato parte decidesse di effettuare tale dichiarazione, il meccanismo di ricorso interstatale di cui all'art. 41 ICCPR, benché avente natura facoltativa, funzionerebbe in maniera pressoché identica a qualsiasi altro procedimento di ricorso interstatale obbligatorio, applicandosi tra tutti e 54 gli Stati che hanno reso la dichiarazione di accettazione, in base ad un criterio di reciprocità.

D'altro canto, diversamente dalla CERD e dalle altre convenzioni ONU sui diritti umani, l'ICCPR non reca al proprio interno alcun riferimento ad una competenza contenziosa della CIG per quanto concerne la risoluzione di controversie tra due o più Stati parte del Patto in relazione all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni sostanziali ivi contenute. L'unica similitudine con la CERD, che come già visto contempla una clausola compromissoria, può essere rinvenuta, pur se in maniera sfumata, nell'art. 44, che colloca l'ICCPR nel più ampio ambito della salvaguardia dei diritti umani e della risoluzione pacifica delle controversie, prescrivendo che i meccanismi procedurali interni istituiti per monitorare l'adempimento delle disposizioni dell'ICCPR si applicano «*without prejudice*» delle altre procedure istituite in base agli strumenti costitutivi o alle convenzioni delle Nazioni Unite e delle relative agenzie specializzate, e non impediscono in alcun modo agli Stati parte del Patto di ricorrere ad altre procedure per la risoluzione di una controversia in conformità ad accordi internazionali generali o speciali in vigore tra loro²⁹³.

Nel contesto di generale scetticismo nei confronti della competenza giurisdizionale della CIG, perdurato fino alla fine degli anni '60, l'assenza di una clausola compromissoria in grado di attribuire alla Corte internazionale di giustizia una competenza a monitorare l'applicazione delle norme del Patto avrebbe potuto rafforzare il ruolo del Comitato quale unico meccanismo di monitoraggio²⁹⁴. In questo senso, peraltro, il tenore letterale dell'art. 41, par. 1 lett. a) ICCPR sembrerebbe essere maggiormente incisivo rispetto alle corrispondenti norme della CERD. Invero, se l'*incipit* dell'art. 41 prevede in capo agli Stati parte la generale possibilità di instaurare un ricorso interstatale allorquando lo Stato che agisce ritenga che un altro Stato parte non stia adempiendo («*is not fulfilling*») ai propri obblighi convenzionali, subito dopo il Patto attribuisce al Comitato la competenza a ricevere ed esaminare le comunicazioni con cui uno Stato parte sostiene che un altro Stato parte non stia dando effetto («*is not giving effect*») ai medesimi obblighi. Sul punto, i lavori

²⁹³ L'articolo 44 ICCPR dispone quanto segue: «The provisions for the implementation of the present Covenant shall apply without prejudice to the procedures prescribed in the field of human rights by or under the constituent instruments and the conventions of the United Nations and of the specialized agencies and shall not prevent the States Parties to the present Covenant from having recourse to *other procedures for settling a dispute* in accordance with general or special international agreements in force between them (enfasi aggiunta)».

²⁹⁴ Cfr. E.A. POSNER, 'The Decline of the International Court of Justice', in *John M. Olin Program in Law and Economics* - Working Paper No. 233, 2004, pp. 1-38, in particolare pp. 4-5.

preparatori non offrono alcuna particolare spiegazione che possa giustificare la scelta di utilizzare una diversa formulazione²⁹⁵.

Ad ogni modo, contrariamente a quanto si prevede per la regolare presentazione di un ricorso individuale a norma del Primo Protocollo Opzionale, la formulazione dell'art. 41 lascia intendere che i procedimenti interstatali debbano prescindere dalla dimostrazione dell'esistenza dello *status* di vittima in capo allo Stato che agisce, essendo sufficiente una mera allegazione della violazione (presunta) di una o più previsioni sostanziali dell'ICCPR.

Questa natura 'obiettiva' del meccanismo di ricorso interstatale è stata peraltro affermata anche dal *General Comment No. 31* licenziato dal Comitato per i diritti umani. Quest'ultimo ha delineato un'importante distinzione tra la natura degli obblighi convenzionali posti in capo agli Stati parte *vis-à-vis* gli individui e gli altri titolari di diritti civili e politici sanciti dall'ICCPR, da un lato, e il diverso interesse che ogni Stato parte ha a che gli altri Stati adempiano correttamente ai propri obblighi, d'altro lato²⁹⁶. Ciò discende dalla circostanza secondo cui le norme poste a tutela dei diritti fondamentali della persona umana sono da considerarsi come valide *erga omnes (partes)*.

²⁹⁵ E. SCHWELB, 'Civil and Political Rights: The International Measures of Implementation', in *American Journal of International Law*, Vol. 62, Issue 4, 1968, pp. 827-868, spec. p. 848; ancora E. SCHWELB, 'The International Measures of Implementation of the Covenant on Civil and Political Rights and of the Optional Protocol', in *Texas International Law Journal*, Vol. 12, Issues 2-3, 1977, pp. 141-186, spec. 169.

²⁹⁶ Nel *General Comment No. 31*, licenziato nel 2004, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha evidenziato l'importanza, per gli Stati parte, della procedura di comunicazione interstatale disciplinata agli articoli 41-43 ICCPR, rilevando quanto segue: «While article 2 is couched in terms of the obligations of State Parties towards individuals as the right-holders under the Covenant, every State Party has a legal interest in the performance by every other State Party of its obligations. This follows from the fact that the 'rules concerning the basic rights of the human person' are *erga omnes* obligations and that, as indicated in the fourth preambular paragraph of the Covenant, there is a United Nations Charter obligation to promote universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms. Furthermore, the contractual dimension of the treaty involves any State Party to a treaty being obligated to every other State Party to comply with its undertakings under the treaty. In this connection, the Committee reminds States Parties of the desirability of making the declaration contemplated in article 41. It further reminds those States Parties already having made the declaration of the potential value of availing themselves of the procedure under that article. However, the mere fact that a formal interstate mechanism for complaints to the Human Rights Committee exists in respect of States Parties that have made the declaration under article 41 does not mean that this procedure is the only method by which States Parties can assert their interest in the performance of other States Parties. On the contrary, the article 41 procedure should be seen as supplementary to, not diminishing of, States Parties' interest in each others' discharge of their obligations. Accordingly, the Committee commends to States Parties the view that violations of Covenant rights by any State Party deserve their attention. To draw attention to possible breaches of Covenant obligations by other States Parties and to call on them to comply with their Covenant obligations should, far from being regarded as an unfriendly act, be considered as a reflection of legitimate community interest. Accordingly, the Committee reminds States Parties that article 2 clearly enjoins them to view violations of the Covenant guarantees by any State Party as deserving their attention. To draw attention to possible breaches of Covenant obligations by other States Parties should not be regarded as an unfriendly act but as a reflection of legitimate community interest. The Committee reminds States Parties of the desirability of making the declaration contemplated in article 41. It also reminds those States Parties already having made the declaration of the potential value of availing themselves of the procedure under that article». Cfr. Human Rights Committee (HRC), General comment No. 31, 'The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant', 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

Per questo motivo, pur riconoscendo la ‘non esclusività’ del meccanismo di comunicazione interstatale previsto dal trattato, il Comitato ha comunque invitato gli Stati parte a considerare l’idea di rendere la dichiarazione di cui all’art. 41, evidenziando che l’eventuale decisione di attivare la procedura, lungi dal dover essere considerata quale atto ostile, sarebbe piuttosto strumentale alla realizzazione di quel «*legitimate community interest*» che ogni Stato parte ha all’adempimento reciproco degli obblighi pattizi. Peraltro, ad ulteriore dimostrazione della peculiare funzione del meccanismo di cui all’art. 41, si può operare un riferimento alla comunicazione individuale *Dumont de Chassart c. Italia*²⁹⁷, in cui il ricorrente fondava le proprie doglianze sulla circostanza secondo cui l’Italia non avrebbe fatto tutto quanto necessario per aiutarlo a riacquisire la custodia dei suoi figli, che vivevano con la loro madre in Austria a dispetto delle diverse pronunce con cui i tribunali italiane avevano disposto l’affidamento dei minori al padre. Tra le diverse obiezioni, quest’ultimo affermava che, al fine di far valere la mancata esecutività di tali provvedimenti, l’Italia avrebbe dovuto instaurare un ricorso interstatale nei confronti dell’Austria ai sensi dell’art. 41 ICCPR. Per tutta risposta, il Comitato, dichiarando irricevibile il suddetto ricorso, rilevava incidentalmente come la procedura di cui all’art. 41 del Patto si discosta in maniera significativa dalla procedura di ricorso individuale disciplinato dal Primo Protocollo Opzionale, per natura ed obiettivi. Pertanto, le doglianze del ricorrente a tal riguardo dovevano da ultimo considerarsi irricevibili in quanto incompatibili con il Patto, alla luce dell’art. 3 del citato Protocollo Opzionale²⁹⁸.

L’art. 41 ICCPR regola le varie fasi di instaurazione e successiva trattazione di una comunicazione interstatale, prevedendo una fase di negoziati tra i due o più Stati coinvolti nel procedimento, nonché la possibilità per ciascuno di questi, una volta trascorso un periodo di sei mesi, di deferire la questione al Comitato. Similmente a quanto visto per la procedura interstatale interna al sistema CERD, l’attivazione della quasi-giurisdizione del Comitato risulta subordinata al previo esaurimento delle vie di ricorso interne, come statuito dall’art. 41, par. 1, lett. c), nonché da un principio di litispendenza introdotto dal Regolamento di Procedura del Comitato, il cui art. 74, par. 2, lett. c) dispone che, ogniquale volta uno Stato parte intenda instaurare una comunicazione interstatale ai sensi dell’art. 41 ICCPR, esso deve darne notizia allo Stato convenuto, facendo altresì riferimento ad ogni altra procedura di indagine internazionale o risoluzione delle controversie eventualmente pendente tra i due Stati, cui gli stessi hanno fatto ricorso per definire la questione²⁹⁹.

²⁹⁷ *Noel Léopold Dumont de Chassart v. Italy*, Communication No. 1229/2003/Rev.1, 25 March 2003, U.N. Doc. CCPR/C/87/D/1229/2003, Human Rights Committee (HRC), Decision (Inadmissibility), 14 September 2006.

²⁹⁸ *Ibid.*, § 8.5, « Concerning the author’s request that the State party institute proceedings against Austria before the Committee, the Committee notes that *the procedure provided for in article 41 of the Covenant is quite distinct from the procedure laid down by the Optional Protocol*, and that the author’s complaints in this regard are therefore inadmissible because they are incompatible with the Covenant, under article 3 of the Optional Protocol (enfasi aggiunta). »

²⁹⁹ Human Rights Committee’s Rules of Procedure, U.N. Doc. CCPR/C/3/Rev.10, Article 74: « 1. A communication under article 41 of the Covenant may be referred to the Committee by either State party concerned by notice given in accordance with paragraph 1 (b) of that article. 2. The notice referred to in paragraph 1 of this rule shall

Qualora adito mediante comunicazione interstatale, il Comitato, lungi dall'adempiere ad una funzione contenziosa, svolge un ruolo prevalentemente conciliativo, mettendo a disposizione degli Stati parte i suoi buoni uffici al fine di agevolare il raggiungimento di una soluzione amichevole della questione, facendo applicazione delle norme sostanziali a tutela dei diritti umani previste dal Patto. Dopo aver esaminato le osservazioni scritte fatte pervenire dagli Stati, nonché dopo aver ascoltato le loro argomentazioni nel corso di udienze celebrate a porte chiuse, il Comitato ha dodici mesi di tempo per stilare un rapporto. In questa fase, sono previste due opzioni: a) qualora venga raggiunta una soluzione nei termini previsti dall'art. 41, par. 3 ICCPR, il Comitato si limiterà a redigere un rapporto che contenga il resoconto dei fatti e degli estremi della soluzione raggiunta tra le parti; b) nell'ipotesi in cui, invece, gli Stati parte coinvolti nella controversia non riescano a pervenire ad una soluzione comune, il Comitato compila un rapporto dei fatti, allegando le osservazioni scritte fatte pervenire dagli Stati, nonché i verbali delle udienze. Ove non sia stato possibile addivenire ad una soluzione, l'art. 42 ICCPR contempla una nuova fase, attivabile soltanto previo consenso espresso dagli Stati interessati. In altri termini, il Patto disciplina un'ulteriore procedura di «*opt-in*» rispetto alla dichiarazione di accettazione della clausola opzionale generale che attribuisce al Comitato una quasi-giurisdizione in materia di ricorsi interstatali³⁰⁰.

contain or be accompanied by information regarding: (a) Steps taken to seek adjustment of the matter in accordance with article 41, paragraphs 1 (a) and (b), of the Covenant, including the text of the initial communication and of any subsequent written explanations or statements by the States parties concerned which are pertinent to the matter; (b) Steps taken to exhaust domestic remedies; (c) Any other procedure of international investigation or settlement resorted to by the States parties concerned».

³⁰⁰ L'articolo 12 ICCPR dispone quanto segue: «If a matter referred to the Committee in accordance with article 41 is not resolved to the satisfaction of the States Parties concerned, the Committee may, with the prior consent of the States Parties concerned, appoint an ad hoc Conciliation Commission (hereinafter referred to as the Commission). The good offices of the Commission shall be made available to the States Parties concerned with a view to an amicable solution of the matter on the basis of respect for the present Covenant. The Commission shall consist of five persons acceptable to the States Parties concerned. If the States Parties concerned fail to reach agreement within three months on all or part of the composition of the Commission, the members of the Commission concerning whom no agreement has been reached shall be elected by secret ballot by a two-thirds majority vote of the Committee from among its members. The members of the Commission shall serve in their personal capacity. They shall not be nationals of the States Parties concerned, or of a State not Party to the present Covenant, or of a State Party which has not made a declaration under article 41. The Commission shall elect its own Chairman and adopt its own rules of procedure. The meetings of the Commission shall normally be held at the Headquarters of the United Nations or at the United Nations Office at Geneva. However, they may be held at such other convenient places as the Commission may determine in consultation with the Secretary-General of the United Nations and the States Parties concerned. The secretariat provided in accordance with article 36 shall also service the commissions appointed under this article. The information received and collated by the Committee shall be made available to the Commission and the Commission may call upon the States Parties concerned to supply any other relevant information. When the Commission has fully considered the matter, but in any event not later than twelve months after having been seized of the matter, it shall submit to the Chairman of the Committee a report for communication to the States Parties concerned: (a) If the Commission is unable to complete its consideration of the matter within twelve months, it shall confine its report to a brief statement of the status of its consideration of the matter; (b) If an amicable solution to the matter on the basis of respect for human rights as recognized in the present Covenant is reached, the Commission shall confine its report to a brief statement of the facts and of the solution reached; (c) If a solution within the terms of subparagraph (b) is not reached, the Commission's report shall embody its findings on all questions of fact relevant to the issues between

Similmente a quanto previsto nel sistema CERD – seppur con qualche differenza quanto alla formulazione letterale della corrispondente disposizione normativa – l’art. 42 ICCPR prevede la nomina di una Commissione di conciliazione *ad hoc* incaricata di riprendere i negoziati tra gli Stati parte nell’ottica di risolvere la controversia. In questa fase del procedimento, dunque, il Comitato è chiamato a dismettere le proprie funzioni e a conferire mandato ad un nuovo organo formato da cinque componenti «*acceptable to the States Parties*»³⁰¹. Qualora l’accordo sulla nomina dei membri della Commissione non dovesse essere raggiunto nel termine di tre mesi, i membri della Commissione su cui gli Stati parte non sono riusciti a trovare un compromesso verranno eletti a scrutinio segreto con il voto favorevole della maggioranza di due terzi dei membri del Comitato. Tuttavia, nulla impedisce che intervenga un accordo tra le parti al fine di nominare membri ‘esterni’. Nell’ipotesi in cui non sia possibile raggiungere alcun accordo, il numero dei componenti della Commissione *ad hoc* sarà ridotto di conseguenza. Ad ogni buon conto, i membri della Commissione esercitano le loro funzioni a titolo personale. Essi non devono essere cittadini degli Stati parte coinvolti nella controversia, né di uno Stato che non sia parte dell’ICCPR né, infine, di uno Stato contraente che non abbia effettuato la dichiarazione di accettazione della quasi-giurisdizione del Comitato ai sensi dell’art. 41 ICCPR. Come pure evidenziato da alcuni autori, tali criteri parrebbero limitanti, dal momento che, in considerazione dell’esiguo numero di Stati parte che hanno attualmente accettato di vincolarsi al meccanismo interstatale, la scelta si rivela essere alquanto circoscritta, quando non anche quasi obbligata³⁰².

Una volta nominati i propri componenti, la Commissione di conciliazione *ad hoc* procede ad adottare il proprio regolamento interno. I lavori, che possono svolgersi a porte chiuse (senza che tuttavia vi sia alcun obbligo in tal senso) si concludono con la redazione di un rapporto. Tuttavia, nel Patto nulla si prevede circa l’eventualità per cui questo rapporto, denominato «*Commission’s report*», da presentare al presidente del Comitato, debba essere poi da quest’ultimo condiviso con tutti gli altri membri del Comitato stesso, e se il medesimo debba essere allegato al rapporto stilato

the States Parties concerned, and its views on the possibilities of an amicable solution of the matter. This report shall also contain the written submissions and a record of the oral submissions made by the States Parties concerned; (d) If the Commission’s report is submitted under subparagraph (c), the States Parties concerned shall, within three months of the receipt of the report, notify the Chairman of the Committee whether or not they accept the contents of the report of the Commission. The provisions of this article are without prejudice to the responsibilities of the Committee under article 41. The States Parties concerned shall share equally all the expenses of the members of the Commission in accordance with estimates to be provided by the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General of the United Nations shall be empowered to pay the expenses of the members of the Commission, if necessary, before reimbursement by the States Parties concerned, in accordance with paragraph 9 of this article».

³⁰¹ Cfr. D. KEANE, ‘Inter-state cases under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination’, in A. ZIMMERMANN, N. WEIß (eds.), *Human Rights and International Humanitarian Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 199-224, spec. p. 207.

³⁰² Cfr. sul punto, E. DECAUX, ‘The Potential for Inter-State Conciliation within the Framework on the UN Treaties for the Protection of Human Rights’, in C. TOMUSCHAT, M. KOHEN (eds.), *Flexibility in International Dispute Settlement: Conciliation Revisited* (Leiden: Brill Nijhoff), 2020, pp. 39-82, p. 48.

annualmente dal Comitato riguardante le sue attività e sottoposto al vaglio dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, così come previsto ai sensi dell'art. 45 ICCPR.

La Commissione di conciliazione *ad hoc* è competente ad effettuare un nuovo tentativo di buoni uffici nell'ottica di pervenire ad una soluzione concordata della questione mediante l'applicazione delle norme sostanziali del Patto. Viene dunque previsto un nuovo termine di dodici mesi per la presentazione di un rapporto sulla questione da trasmettere al presidente del Comitato e agli Stati parte interessati. Anche in questa fase, possono aversi tre esiti diversi. Se la Commissione di conciliazione *ad hoc* non è in grado di completare l'esame della questione entro dodici mesi, essa si limiterà a presentare un breve resoconto sulla questione, lasciando implicitamente impregiudicata la possibilità di beneficiare di un'eventuale proroga qualora siano possibili ulteriori progressi nei negoziati tra le parti. Nel caso in cui, invece, si dovesse raggiungere una soluzione amichevole della questione, la Commissione redigerà un rapporto che esponga succintamente i fatti e il contenuto dell'accordo raggiunto tra le parti. Qualora non sia stato possibile addivenire ad una soluzione tra gli Stati parte, la Commissione dovrà rendere noti i propri rilievi sugli aspetti fattuali inerenti alla questione, nonché le sue osservazioni circa la concreta eventualità per cui gli Stati possano addivenire ad una futura soluzione amichevole della questione. Questo rapporto dovrà altresì includere le osservazioni scritte pervenute dalle parti, nonché un resoconto delle loro osservazioni presentate oralmente nel corso delle udienze. Successivamente, gli Stati hanno tre mesi di tempo per dichiarare se intendono accettare o meno le conclusioni del rapporto della Commissione di conciliazione *ad hoc*, ma non è chiaro se tale riscontro implichi un loro assenso sull'accettazione dell'opinione *tout court*, ovvero sulla mera accuratezza del suo contenuto.

Curiosamente, l'art. 42, par. 8 ICCPR prevede che le norme poc'anzi illustrate non pregiudicano qualsiasi responsabilità del Comitato ai sensi dell'art. 41. Ad ogni buon conto, si tratta di una procedura aperta, con un periodo di sei mesi di negoziati diretti, seguito da procedimenti di buoni uffici del Comitato da concludersi entro il termine di dodici mesi decorrente dalla notifica della comunicazione interstatale, e da un'ulteriore fase di buoni uffici, della durata di un anno, amministrati dalla Commissione di conciliazione *ad hoc*, prima di lasciare agli Stati un ultimo periodo di ulteriore riflessione di tre mesi al termine del quale gli stessi si trovano dinanzi al 'bivio' di aderire alla soluzione amichevole della controversia prospettata dalla Commissione o, al contrario, dichiarare di non accettarla, in tal modo correndo il rischio di acquisire una cattiva reputazione *vis-à-vis* gli altri Stati parte.

Com'è evidente, il meccanismo di comunicazione interstatale previsto dall'ICCPR si contraddistingue per una natura giuridica e per una finalità molto diversa rispetto all'omologo individuale disciplinato nel Primo Protocollo Opzionale: invero, se quest'ultimo si propone di garantire agli individui una forma di protezione nei confronti di presunte violazioni compiute a loro danno

da uno o più Stati parte, costituendo dunque uno strumento di ‘giustizia privata’, il ricorso interstatale assolve ad una funzione ‘pubblicistica’, tutelando l’interesse che ciascuno Stato parte ha a che gli altri Stati contraenti adempiano correttamente agli obblighi pattizi.

Pertanto, fatta eccezione per le già descritte ragioni connesse a valutazioni di diplomazia e politica internazionale, non si comprende per quale motivo gli Stati parte dell’ICCPR abbiano da sempre dimostrato una certa riluttanza ad attivare il meccanismo interstatale dinanzi al Comitato, anche e soprattutto in considerazione della natura conciliativa della procedura, le cui singole fasi risultano amministrare dagli Stati parte coinvolti nella controversia in maniera, se non in maniera assoluta ed esclusiva, sicuramente preponderante, potendo essi accordarsi non soltanto sui componenti della Commissione di conciliazione *ad hoc*, ma anche e soprattutto circa il contenuto dell’accordo finale, teso a comporre la questione piuttosto che ad accertare la responsabilità internazionale dello Stato convenuto.

2.5.2. La Convenzione internazionale contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT)

Mutatis mutandis, la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d’ora in avanti, CAT)³⁰³, adottata nel 1984, prevede un simile procedimento di comunicazione interstatale. Replicando quasi *verbatim* la formulazione letterale dell’art. 41 ICCPR, l’art. 21 CAT disciplina una procedura di ricorso interstatale meramente opzionale, azionabile solo ed esclusivamente da e nei confronti degli Stati parte che abbiano effettuato una dichiarazione di accettazione della competenza del Comitato CAT, essendo dunque subordinato ad una condizione di reciprocità³⁰⁴. Ad integrazione di quanto previsto all’art. 21 CAT, al meccanismo di comunicazione interstatale si applicano altresì gli artt. da 90 a 101 del Regolamento di Procedura.

³⁰³ Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, 1465, UNTS 85.

³⁰⁴ L’articolo 21 CAT dispone quanto segue: « A State Party to this Convention may at any time declare under this article that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications to the effect that a State Party claims that another State Party is not fulfilling its obligations under this Convention. Such communications may be received and considered according to the procedures laid down in this article only if submitted by a State Party which has made a declaration recognizing in regard to itself the competence of the Committee. No communication shall be dealt with by the Committee under this article if it concerns a State Party which has not made such a declaration. Communications received under this article shall be dealt with in accordance with the following procedure: (a) If a State Party considers that another State Party is not giving effect to the provisions of this Convention, it may, by written communication, bring the matter to the attention of that State Party. Within three months after the receipt of the communication the receiving State shall afford the State which sent the communication an explanation or any other statement in writing clarifying the matter, which should include, to the extent possible and pertinent, reference to domestic procedures and remedies taken, pending or available in the matter; (b) If the matter is not adjusted to the satisfaction of both States Parties concerned within six months after the receipt by the receiving State of the initial communication, either State shall have the right to refer the matter to the Committee, by notice given to the Committee and to the other State; (c) The Committee shall deal with a matter referred to it under this article only after it has ascertained that all domestic remedies have been invoked and exhausted in the matter, in conformity with

Attualmente, dei 173 Stati parte della CAT, soltanto 63 di essi hanno reso la dichiarazione di cui all'art. 21 CAT. Peraltro, l'art. 21, par. 2 prevede in capo agli Stati parte la facoltà di ritirare in ogni momento la dichiarazione resa in precedenza, notificando la propria volontà al Segretario generale. Tale decisione non produce alcun effetto retroattivo, non pregiudicando in alcun modo la considerazione, da parte del Comitato CAT, di eventuali procedure interstatali avviate da e nei confronti dello Stato in un momento precedente, fermo restando che, al contrario, qualsiasi futura comunicazione interstatale promossa contro di esso dopo il ritiro della dichiarazione dovrà essere considerata inammissibile. Come pure rilevato da alcuni autori³⁰⁵, la formulazione letterale dell'art. 21, par. 2 creerebbe qualche confusione, in quanto il termine «*communication*» cui ci si riferisce viene utilizzato nel primo paragrafo della previsione per riferirsi tanto alla comunicazione iniziale notificata dallo Stato che agisce ai sensi dell'art. 21, par. 1, lett. a), quanto alla comunicazione resa al Comitato CAT, di cui all'art. 21, par. 1 lett. b). Nondimeno, la necessità di un coordinamento interpretativo tra i due paragrafi dell'art. 21 non emerse nel corso dei lavori preparatori della CAT. Una simile questione, tuttavia, si era già posta nella fase di redazione dell'art. 41, par. 2 ICCPR³⁰⁶: in quella situazione, la posizione che ha da ultimo prevalso in seno alla terza Commissione istituita dall'Assemblea generale ha ritenuto che la «*communication*» destinata a 'cadere' in seguito al ritiro della dichiarazione di accettazione della quasi-giurisdizione del Comitato dev'essere quella inizial-

the generally recognized principles of international law. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged or is unlikely to bring effective relief to the person who is the victim of the violation of this Convention; (d) The Committee shall hold closed meetings when examining communications under this article; (e) Subject to the provisions of subparagraph (e), the Committee shall make available its good offices to the States Parties concerned with a view to a friendly solution of the matter on the basis of respect for the obligations provided for in this Convention. For this purpose, the Committee may, when appropriate, set up an ad hoc conciliation commission; (f) In any matter referred to it under this article, the Committee may call upon the States Parties concerned, referred to in subparagraph (b), to supply any relevant information; (g) The States Parties concerned, referred to in subparagraph (b), shall have the right to be represented when the matter is being considered by the Committee and to make submissions orally and/or in writing; (h) The Committee shall, within twelve months after the date of receipt of notice under subparagraph (b), submit a report: (i) If a solution within the terms of subparagraph (e) is reached, the Committee shall confine its report to a brief statement of the facts and of the solution reached; (ii) If a solution within the terms of subparagraph (e) is not reached, the Committee shall confine its report to a brief statement of the facts; the written submissions and record of the oral submissions made by the States Parties concerned shall be attached to the report. In every matter, the report shall be communicated to the States Parties concerned. The provisions of this article shall come into force when five States Parties to this Convention have made declarations under paragraph 1 of this article. Such declarations shall be deposited by the States Parties with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States Parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General. Such a withdrawal shall not prejudice the consideration of any matter which is the subject of a communication already transmitted under this article; no further communication by any State Party shall be received under this article after the notification of withdrawal of the declaration has been received by the Secretary-General, unless the State Party concerned has made a new declaration.

³⁰⁵ Cfr. M. NOWAK, M. BIRK, G. MONINA (eds.), *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 2nd Edition), 2019, pp. 568-581, spec. p. 569.

³⁰⁶ Cfr. M. NOWAK, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl: N.P. Engel Publisher; 2nd Edition) 2005, p. 763.

mente notificata dallo Stato ricorrente nei confronti dell'altro Stato; qualora non fosse così, sarebbe possibile per lo Stato convenuto ritirare strategicamente la propria dichiarazione di accettazione ogniqualvolta si veda notificata una comunicazione interstatale, così scongiurando il rischio che l'organo di controllo esamini e si pronunci sulla questione.

Ad ogni modo, alla data attuale non si è registrato alcun ritiro della dichiarazione di accettazione della quasi-giurisdizione facoltativa del Comitato, così come nessuno Stato parte si è effettivamente mai servito di tale meccanismo. Anche in questo caso, similmente a quanto già evidenziato in relazione al meccanismo interstatale previsto dall'ICCPR, la riluttanza degli Stati può essere in parte giustificata alla luce della circostanza secondo cui, se è vero che il ricorso interstatale rappresenta, nell'ambito del diritto internazionale classico, il tradizionale strumento messo a disposizione degli Stati al fine di agevolare una risoluzione pacifica delle controversie, è altrettanto vero che, nel settore dei diritti umani, gli Stati non lo ritengono uno strumento adeguato ed effettivo. Al contrario, il meccanismo di ricorso individuale proposto da una persona, fisica o giuridica, nei confronti di uno Stato dinanzi ad un organo di monitoraggio è stato ritenuto, pur se gradualmente, maggiormente appropriato. D'altro canto, nell'ambito della CAT, gli Stati parte giudicano come più efficace il meccanismo di cui all'art. 20 CAT, che prevede in capo ai medesimi l'obbligo di trasmettere al Comitato informazioni periodiche circa l'eventuale esistenza di pratiche sistemiche di tortura e, in caso di accertamento positivo, di chiedere allo stesso Comitato di promuovere un'indagine d'ufficio nell'ottica di rimuovere la situazione d'illiceità.

Quanto allo svolgimento della procedura di comunicazione interstatale nel sistema CAT, prima ancora che il Comitato possa essere investito della cognizione di un procedimento, è necessario che lo Stato che intenda instaurare un ricorso *ex art. 21 CAT* effettui un tentativo 'stragiudiziale' di previa composizione della controversia, notificando allo Stato convenuto una comunicazione scritta con cui lo accusa formalmente di non star dando corretta esecuzione alle norme della Convenzione. Entro il termine di tre mesi dal ricevimento di tale comunicazione, lo Stato convenuto deve fornire allo Stato ricorrente osservazioni, chiarimenti e ulteriori dettagli utili al fine di fare luce sulla questione. Ove possibile, lo Stato cui è stata notificata la comunicazione deve altresì menzionare i rimedi adottati o da adottare sul piano domestico per porre fine alle contestate violazioni³⁰⁷.

Qualora la questione non si fosse risolta in maniera soddisfacente per entrambi gli Stati coinvolti, entro il termine di sei mesi a partire dal giorno in cui lo Stato convenuto ha ricevuto la comunicazione scritta, ciascuno degli Stati può decidere liberamente di sottoporre la controversia al Comitato CAT, dandone notizia al Comitato stesso e all'altro Stato. L'art. 92, par. 2 del Rego-

³⁰⁷ M. NOWAK, M. BIRK, G. MONINA (eds.), *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary*, cit., p. 577.

lamento di Procedura prevede che la comunicazione interstatale trasmessa al Comitato deve specificare (o quanto meno dev'essere supportata da adeguati documenti che attestino) le misure adottate nell'ottica di risolvere la questione *ex art. 21, par. 1, lett. a) e b)*, riportando il testo della comunicazione iniziale, nonché qualsiasi altro documento contenente osservazioni o spiegazioni degli Stati, nonché l'effettivo previo esaurimento delle vie di ricorso interne e le eventuali ulteriori procedure internazionali di indagine o di risoluzione delle controversie di cui gli Stati si sono avvalsi³⁰⁸.

L'esaurimento delle vie di ricorso interne e l'eventuale pendenza di ulteriori procedimenti internazionali tra le parti rappresentano le principali condizioni di ammissibilità che governano la presentazione dei procedimenti di comunicazione interstatale dinanzi al Comitato CAT.

Quanto al previo esaurimento delle vie di ricorso interne da parte dello Stato che agisce, la CAT, pur affermando la piena corrispondenza di questa regola al diritto internazionale generale, ammette pacificamente alcune eccezioni alla sua applicazione: la prima si applicherebbe nel caso in cui il procedimento per avviare un ricorso nell'ordinamento interno risulti essere ingiustificatamente lungo e farraginoso; la seconda, invece, si applicherebbe nell'ipotesi in cui l'anzidetto ricorso domestico, benché esistente e potenzialmente esperibile, sia concretamente inidoneo a garantire un rimedio effettivo per i pregiudizi sofferti in conseguenza dell'illecito.

Per ciò che invece attiene all'eventualità per cui il Comitato CAT debba declinare la propria quasi-giurisdizione sulla comunicazione interstatale instaurata tra due o più Stati quando le medesime questioni poste alla base del ricorso siano state dedotte nel contesto di ulteriori procedimenti contestualmente pendenti tra gli stessi Stati dinanzi ad altri organi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali, occorre rilevare come, a dire il vero, l'art. 21 CAT non contenga alcun riferimento a preclusioni in punto di *lis pendens*. Invero, la Convenzione si limita ad escludere, secondo quanto statuito dall'art. 22, par. 5, lett. a), che il Comitato CAT possa essere *medio tempore* investito dell'esame di due procedure individuali. Sul punto, più d'un autore ha evidenziato che l'assenza di un divieto di 'duplicazione' di procedimenti interstatali risulta in linea con la prassi internazionale, mettendo in evidenza la profonda differenza che intercorre tra la dimensione soggettiva dello Stato e quella individuale³⁰⁹. Se è vero che le persone fisiche non dovrebbero in ogni caso essere incorag-

³⁰⁸ Committee Against Torture (CAT), Rules of Procedure (as Lastly Amended by the Committee at its Fiftieth Sessions, 06 May 2013–31 May 2013)' (2014), U.N. Doc. CAT/C/3/Rev.6, Rule 92: « 1. A communication under article 21 of the Convention may be referred to the Committee by either State party concerned by notice given in accordance with paragraph 1 (b) of that article. 2. The notice referred to in paragraph 1 of this rule shall contain or be accompanied by information regarding: (a) Steps taken to seek adjustment of the matter in accordance with article 21, paragraphs 1 (a) and (b), of the Convention, including the text of the initial communication and of any subsequent written explanations or statements by the States parties concerned which are pertinent to the matter; (b) Steps taken to exhaust domestic remedies; (c) Any other procedure of international investigation or settlement resorted to by the States parties concerned».

³⁰⁹ Cfr. M. NOWAK, M. BIRK, G. MONINA, *The United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, cit., p. 577.

giate ad iniziare molteplici procedimenti aventi ad oggetto le medesime questioni di fatto e di diritto, è altrettanto vero che, al contrario, gli Stati dovrebbero, in ossequio al generale principio di risoluzione pacifica delle controversie contemplato dell'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite, essere legittimati ad instaurare quanti più procedimenti possibili nell'ottica di porre fine alla controversia.

Tuttavia, in parziale contraddizione con il silenzio serbato dalla CAT, l'art. 92, lett. c) del Regolamento di Procedura pone in capo allo Stato ricorrente l'onere di indicare, nell'atto con cui trasmette formalmente la comunicazione al Comitato, eventuali procedimenti internazionali pendenti tra i medesimi Stati coinvolti ed aventi ad oggetto le stesse questioni dedotte tramite ricorso. Nondimeno, il tenore letterale della norma, che non sembrerebbe sanzionare con l'inammissibilità del ricorso il mancato adempimento di tale obbligo da parte dello Stato ricorrente, lascia intendere che anche quand'anche uno degli Stati abbia *medio tempore* sottoposto la stessa questione all'attenzione di un altro organo giurisdizionale, quale ad esempio la CIG – che pure avrebbe competenza, alla luce della clausola compromissoria di cui all'art. 30 CAT, ad esaminare ricorsi aventi ad oggetto questioni di interpretazione ed applicazione della Convenzione –, il Comitato CAT non avrebbe la facoltà di dichiarare il ricorso interstate irricevibile³¹⁰. Anche se l'art. 21 non menziona ulteriori requisiti di ammissibilità posti a presidio della corretta presentazione di ricorsi interstatali, il Comitato CAT dovrà in ogni caso esaminare se la comunicazione interstate ricevuta possa essere ritenuta compatibile con la Convenzione per ciò che riguarda il suo ambito di applicazione *ratione materiae, personae, temporis e loci*.

Similmente a quanto osservato nell'ambito dell'ICCPR, la principale funzione attribuita al Comitato CAT nell'ambito di un ricorso interstate è quella di favorire una 'mediazione' tra gli Stati parte coinvolti nella procedura, mettendo a disposizione dei medesimi i propri buoni uffici al fine di raggiungere una soluzione amichevole in ossequio agli obblighi sostanziali previsti dalla Convenzione, alla luce di quanto previsto dall'art. 21, par. 1, lett. e). Invero, dopo aver dichiarato ammissibile la comunicazione interstate, il Comitato CAT è chiamato anzitutto ad esperire un primo tentativo di conciliazione tra le parti. Com'è evidente, dunque, la procedura interstate *de qua*, lungi dall'aver carattere contenzioso, assolve ad una funzione principalmente conciliativa, senza che il Comitato CAT possa 'sopperire' all'eventuale mancato raggiungimento di un accordo conciliativo per il tramite di una decisione vincolante sulla questione³¹¹. Sul punto, si evidenzia che la comunicazione interstate di cui all'art. 21 CAT – al pari delle altre corrispondenti disposizioni contenute in altri trattati sui diritti umani – non presuppone una controversia classica tra Stati, suscettibile di essere risolta mediante indennizzi o compromessi, ma si fonda sull'esistenza di un'accusa di gravi inosservanze del divieto di compiere tortura o altri atti crudeli, inumani o degradanti

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*, p. 578.

nei confronti di uno o più degli Stati parte. Tuttavia, qualora il Comitato CAT dovesse accertare la sussistenza di una pratica sistematica di tortura ad opera dello Stato nei cui confronti la procedura interstatale è stata instaurata, non sarebbe del tutto incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato ordinare a tale Stato di corrispondere alla controparte una determinata somma di denaro a titolo di compensazione, senza specificare se, ed eventualmente in che misura, lo Stato ricorrente debba o meno trasferire la somma quantificata dal Comitato CAT a favore delle vittime dell'accertata inosservanza³¹². Lo Stato ritenuto in violazione degli obblighi pattizi avrebbe l'obbligo di implementare misure legislative, amministrative o di altra natura funzionali a porre fine alla pratica sistematica della tortura, nonché strumentali a far sì che le vittime possano ricevere un congruo risarcimento ai sensi dell'art. 14 CAT, e che gli autori degli illeciti siano assicurati alla giustizia.

L'art. 21, par. 1, lett. e) CAT prevede inoltre che, qualora ritenuto opportuno, il Comitato possa designare una Commissione di conciliazione *ad hoc* al fine di esercitare i suoi buoni uffici.

Come già rilevato, l'istituzione di una Commissione di conciliazione nell'ambito di una procedura costituisce una prerogativa delle altre convenzioni ONU finora già esaminate. Ciascuno dei tre trattati, tuttavia, disciplina il funzionamento della Commissione di conciliazione *ad hoc* in modo diverso. Mentre la procedura prevista dall'ICCPR viene attivata soltanto qualora il Comitato per i diritti umani fallisca nel tentativo di pervenire ad una soluzione amichevole della questione, la CAT non stabilisce una condizione simile, limitandosi ad affermare che il Comitato può istituire una Commissione di conciliazione *ad hoc* ogniqualvolta lo ritenga opportuno e, pertanto, anche durante la fase iniziale del procedimento. Ad ogni modo, in entrambi i trattati l'istituzione della Commissione è facoltativa: tuttavia, a differenza del Comitato per i diritti umani, il Comitato CAT non necessita del consenso preventivo degli Stati parte interessati. Al contrario, come ampiamente illustrato, nell'ambito della CERD l'istituzione di una Commissione di conciliazione *ad hoc* è obbligatoria, essendo prevista come seconda fase del procedimento interstatale dopo che il Comitato CERD ha raccolto le informazioni inerenti all'ammissibilità del ricorso e all'accertamento dei fatti. Ai sensi della CERD, la Commissione di conciliazione *ad hoc* è inoltre tenuta a presentare un rapporto che includa le sue conclusioni sulle questioni di fatto rilevanti, nonché le raccomandazioni per la risoluzione della controversia tra gli Stati coinvolti nel procedimento.

Mentre la CERD e l'ICCPR contengono elaborate disposizioni sull'istituzione e il funzionamento di tali Commissioni *ad hoc*, la CAT si limita a riconoscere al Comitato la competenza di istituirne una, ma nulla prevede circa la composizione, il mandato e il concreto funzionamento della procedura dinanzi alla stessa. Dal momento che neppure il Regolamento di Procedura del Comitato CAT reca al proprio interno utili indicazioni, spetterà al Comitato stesso, al momento

³¹² *Ibid.*

di istituire tale Commissione di conciliazione *ad hoc*, emendare il proprio Regolamento di Procedura o lasciare che sia la Commissione stessa ad adottare una decisione sul punto. Per facilitare il raggiungimento di una soluzione amichevole, sembra comunque utile nominare i membri della Commissione di conciliazione in accordo con gli Stati parte interessati, così come previsto *ex art.* 42, par. 1, lett. b) ICCPR³¹³. Allo stato, comunque, l'art. 42 ICCPR ha il potenziale per rappresentare un modello 'virtuoso' di conciliazione cui il Comitato CAT può rifarsi nel caso in cui, in un futuro prossimo, sarà chiamato a confrontarsi con l'esame di una comunicazione interstatale³¹⁴.

Parimenti a quanto previsto nell'ambito delle altre procedure interstatali sopra analizzate, anche nella CAT l'esame delle comunicazioni è improntato ad un regime di riservatezza: l'art. 21, par. 1, lett. d) prevede infatti che tutte le riunioni di fronte al Comitato CAT debbano essere celebrate a porte chiuse. Durante le udienze, gli Stati parte hanno diritto ad essere rappresentati dai loro agenti o da altri funzionari dagli stessi nominati; nel corso di ogni sessione, la cui data ed orario devono sempre essere notificati alle parti nel più breve tempo possibile, gli Stati hanno il diritto di presentare memorie. L'art. 96 del Regolamento di Procedura del Comitato CAT stabilisce, inoltre, che quest'ultimo, dopo essersi consultato con le parti, possa emettere un comunicato riguardante le attività svolte ai sensi dell'art. 21, da destinare all'utilizzo esclusivo da parte dei media e del pubblico³¹⁵. Da ultimo, l'art. 21, par. 1, lett. f) prevede che in qualsiasi momento del procedimento il Comitato CAT possa ordinare agli Stati coinvolti di fornire informazioni ulteriori, fissando un termine perentorio per la presentazione delle stesse.

Al contrario di quanto disciplinato con riferimento alla procedura di comunicazione individuale, l'art. 21 CAT non attribuisce al Comitato alcuna competenza ad emettere una decisione sulla questione fatta oggetto di ricorso tra gli Stati, dovendo il medesimo limitarsi ad emanare un rapporto entro il termine di dodici mesi dalla notifica di una delle due parti coinvolte. Se, ai sensi dell'art. 21, par. 1, lett. h) CAT, le parti riescono a raggiungere una soluzione grazie ai buoni uffici messi a loro disposizione dal Comitato, il rapporto si limiterà a dar conto dell'accaduto e del contenuto dell'accordo amichevole. Qualora, al contrario, qualsiasi tentativo di raggiungere una soluzione negoziata fosse fallito sia di fronte al Comitato CAT, sia dinanzi alla Commissione di conciliazione *ad hoc* eventualmente nominata, il Comitato si limiterà a redigere un rapporto contenente

³¹³ L'articolo 42, par. 1, lett. b) dell'ICCPR dispone quanto segue: «The Commission shall consist of five persons acceptable to the States Parties concerned. If the States Parties concerned fail to reach agreement within three months on all or part of the composition of the Commission, the members of the Commission concerning whom no agreement has been reached shall be elected by secret ballot by a two-thirds majority vote of the Committee from among its members».

³¹⁴ M. NOWAK, M. BIRK, G. MONINA, *The United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, cit., p. 579.

³¹⁵ Committee Against Torture (CAT), Rules of Procedure (7th Revised Version), CAT/C/3/Rev.7, Article 96: «The Committee may, after consultation with the States parties concerned, issue communiqués, through the Secretary-General, for the use of the information media and the general public regarding the activities of the Committee under article 21 of the Convention».

un breve resoconto delle questioni di fatto e di diritto poste alla base del ricorso, nonché delle osservazioni formulate dalle parti per scritto e in forma orale, durante lo svolgimento delle udienze.

Anche se, come già osservato, il Comitato CAT non è autorizzato ad effettuare un'analisi giuridica sulla circostanza per cui lo Stato convenuto abbia o meno violato i propri obblighi ai sensi della CAT, il rapporto finale reca comunque al proprio interno una valutazione circa l'effettiva sussistenza di pratiche di tortura o altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti. Sarebbe dunque opportuno, nell'ipotesi in cui venga riscontrare una violazione della Convenzione, che il Comitato CAT si adoperi al fine di avviare una procedura di *follow-up* con lo Stato interessato, nell'ottica di garantire che i termini della soluzione amichevole raggiunta con la controparte siano effettivamente rispettati. In particolare, nulla impedirebbe al Comitato CAT di avviare *ex officio* una procedura d'inchiesta ai sensi dell'art. 20³¹⁶, sulla base delle informazioni raccolte nel corso dello svolgimento del procedimento, sempre nella misura in cui tali informazioni siano affidabili e rechino indicazioni chiare, precise e fondate circa l'esistenza di atti di tortura, specie in ipotesi di pratiche generalizzate e sistematiche nel territorio dello Stato interessato. In questo caso, il Comitato CAT sarebbe autorizzato a concludere il proprio rapporto con una valutazione avente contenuto giuridico, che includa una sintesi del procedimento e una puntuale descrizione dei rilievi effettuati nonché, soprattutto, suggerimenti utili nell'ottica di porre fine alla situazione di violazione.

Da ultimo, qualora la situazione di violazione persista e la questione tra gli Stati coinvolti rimanga, per l'effetto, irrisolta, qualsiasi Stato parte della Convenzione – e, pertanto, anche uno Stato *diverso* da quello che aveva in precedenza instaurato il ricorso interstatale dinanzi al Comitato – può sottoporre la controversia ad altro tribunale o meccanismo di supervisione internazionale o, in ultima istanza, anche alla CIG, azionando la clausola compromissoria di cui all'art. 30 CAT, sempre nella misura in cui tale possibilità non sia preclusa alla luce di eventuali riserve formulate dallo Stato nei cui confronti si intende agire.

³¹⁶ L'articolo 20 CAT dispone quanto segue: «1. If the Committee receives reliable information which appears to it to contain well-founded indications that torture is being systematically practiced in the territory of a State Party, the Committee shall invite that State Party to co-operate in the examination of the information and to this end to submit observations with regard to the information concerned. 2. Taking into account any observations which may have been submitted by the State Party concerned, as well as any other relevant information available to it, the Committee may, if it decides that this is warranted, designate one or more of its members to make a confidential inquiry and to report to the Committee urgently. 3. If an inquiry is made in accordance with paragraph 2 of this article, the Committee shall seek the co-operation of the State Party concerned. In agreement with that State Party, such an inquiry may include a visit to its territory. 4. After examining the findings of its members submitted in accordance with paragraph 2 of this article, the Commission shall transmit these findings to the State Party concerned together with any comments or suggestions which seem appropriate in view of the situation. 5. All the proceedings of the Committee referred to in paragraphs 1 to 4 of this article shall be confidential, and at all stages of the proceedings the co-operation of the State Party shall be sought. After such proceedings have been completed with regard to an inquiry made in accordance with paragraph 2, the Committee may, after consultations with the State Party concerned, decide to include a summary account of the results of the proceedings in its annual report made in accordance with article 24. »

2.5.3. La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW)

Un ulteriore prototipo di procedura di comunicazione interstatale avente natura ‘conciliativa’ può essere rinvenuto all’interno della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW), adottata nel 1990³¹⁷. L’art. 76 prevede la possibilità, per gli Stati che abbiano allegato la dichiarazione facoltativa di accettazione della quasi-giurisdizione del Comitato CMW, nonché con riserva di reciprocità, di promuovere una procedura interstatale in cui il Comitato stesso mette a disposizione degli Stati interessati i suoi buoni uffici in vista di una soluzione amichevole della questione in base al rispetto degli obblighi previsti dalla Convenzione³¹⁸.

³¹⁷ Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Family, 18 December 1990, 2220, UNTS 3.

³¹⁸ L’articolo 76 CMW dispone quanto segue: «1. A State Party to the present Convention may at any time declare under this article that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications to the effect that a State Party claims that another State Party is not fulfilling its obligations under the present Convention. Communications under this article may be received and considered only if submitted by a State Party that has made a declaration recognizing in regard to itself the competence of the Committee. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party which has not made such a declaration. Communications received under this article shall be dealt with in accordance with the following procedure: (a) If a State Party to the present Convention considers that another State Party is not fulfilling its obligations under the present Convention, it may, by written communication, bring the matter to the attention of that State Party. The State Party may also inform the Committee of the matter. Within three months after the receipt of the communication the receiving State shall afford the State that sent the communication an explanation, or any other statement in writing clarifying the matter which should include, to the extent possible and pertinent, reference to domestic procedures and remedies taken, pending or available in the matter; (b) If the matter is not adjusted to the satisfaction of both States Parties concerned within six months after the receipt by the receiving State of the initial communication, either State shall have the right to refer the matter to the Committee, by notice given to the Committee and to the other State; (c) The Committee shall deal with a matter referred to it only after it has ascertained that all available domestic remedies have been invoked and exhausted in the matter, in conformity with the generally recognized principles of international law. This shall not be the rule where, in the view of the Committee, the application of the remedies is unreasonably prolonged; (d) Subject to the provisions of subparagraph (c) of the present paragraph, the Committee shall make available its good offices to the States Parties concerned with a view to a friendly solution of the matter on the basis of the respect for the obligations set forth in the present Convention; (e) The Committee shall hold closed meetings when examining communications under the present article; (f) In any matter referred to it in accordance with subparagraph (b) of the present paragraph, the Committee may call upon the States Parties concerned, referred to in subparagraph (b), to supply any relevant information; (g) The States Parties concerned, referred to in subparagraph (b) of the present paragraph, shall have the right to be represented when the matter is being considered by the Committee and to make submissions orally and/or in writing; (h) The Committee shall, within twelve months after the date of receipt of notice under subparagraph (b) of the present paragraph, submit a report, as follows: (i) If a solution within the terms of subparagraph (d) of the present paragraph is reached, the Committee shall confine its report to a brief statement of the facts and of the solution reached; (ii) If a solution within the terms of subparagraph (d) is not reached, the Committee shall, in its report, set forth the relevant facts concerning the issue between the States Parties concerned. The written submissions and record of the oral submissions made by the States Parties concerned shall be attached to the report. The Committee may also communicate only to the States Parties concerned any views that it may consider relevant to the issue between them. In every matter, the report shall be communicated to the States Parties concerned. 2. The provisions of the present article shall come into force when ten States Parties to the present Convention have made a declaration under paragraph 1 of the present article. Such declarations shall be deposited by the States Parties with the

I paragrafi di tale disposizione risultano in larga parte redatti sulla scorta di quanto analogamente previsto dagli altri trattati ONU poc' anzi illustrati, evidenziandosi una sola grande differenza: non è prevista l'istituzione di alcuna Commissione di conciliazione *ad hoc*, e ciò nemmeno in base ad una valutazione effettuata dal Comitato CMW caso per caso, alla luce della gravità della questione concreta sottoposta alla sua attenzione. Dunque, l'espletamento dei buoni uffici è demandato interamente al Comitato CMW. Tuttavia, in considerazione della conclusione ancora relativamente recente del trattato, si rileva come la disciplina del procedimento interstatale dinanzi al Comitato CMW risulti ancora in larga parte da definire, nonché da regolamentare compiutamente anche grazie ad un Regolamento di Procedura. Si evidenzia, invero, come la stessa non sia ancora entrata ufficialmente in vigore, attendendosi ancora il momento in cui verrà depositata la decima dichiarazione di accettazione ad opera degli Stati parte. Anche per questo motivo, il Comitato CMW ha ritenuto opportuno posticipare l'adozione del proprio Regolamento di Procedura, non essendo allo stato possibile ravvisarne alcuna utilità pratica³¹⁹.

2.6. Tendenze evolutive nella disciplina della procedura di ricorso interstatale nell'ambito dei più recenti trattati ONU sui diritti umani

2.6.1. L'esempio della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED)

Tramite l'adozione, nel 2006, della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED)³²⁰, è stata introdotta una procedura di ricorso interstatale piuttosto 'innovativa' nel contesto dei trattati internazionali in materia di diritti umani conclusi sotto l'egida dell'ONU, capace di mutuare efficacemente le caratteristiche positive dei meccanismi di controllo già operanti e, al contempo, migliorandone i tratti meno convincenti³²¹.

Mentre l'art. 31 CED, riguardante il procedimento di reclamo individuale dinanzi al relativo Comitato, è molto accurato nel disciplinare precisi requisiti di ammissibilità e condizioni

Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States Parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General. Such a withdrawal shall not prejudice the consideration of any matter that is the subject of a communication already transmitted under the present article; no further communication by any State Party shall be received under the present article after the notification of withdrawal of the declaration has been received by the Secretary-General, unless the State Party concerned has made a new declaration.»

³¹⁹ Il Comitato sui diritti dei lavoratori migranti ha posticipato l'adozione di un proprio Regolamento di procedura in attesa dell'entrata in vigore dell'articolo 76 CMW a seguito dell'intervenuta dichiarazione di accettazione del meccanismo interstatale da parte del decimo Stato parte.

³²⁰ International Convention for the Protection of All Persons against Enforced Disappearance, 20 December 2006, 2716, UNTS 3.

³²¹ In tal senso, cfr. E. DECAUX, 'The Potential for Inter-State Conciliation within the Framework of the UN Treaties for the Protection of Human Rights', cit., p. 50.

stringenti per la concessione di misure cautelari su istanza delle parti, la formulazione letterale dell'art. 32 CED, dettato in tema di comunicazioni interstatali, appare piuttosto 'stringata' a confronto, limitandosi a prevedere le modalità di attivazione della quasi-giurisdizione del Comitato CED³²². Ricorrendo ad un'espressione *standard*, l'art. 32 CED stabilisce che ciascuno Stato parte della Convenzione può, in ogni momento, effettuare un'espressa dichiarazione con cui accetta la competenza del Comitato a ricevere ed esaminare comunicazioni con cui uno Stato parte afferma che un altro Stato parte non stia correttamente adempiendo agli obblighi convenzionali. Inoltre, in maniera forse ridondante, si precisa *ad abundantiam* che il Comitato CED non è abilitato a ricevere ricorsi interstatali instaurati da e nei confronti di uno o più Stati parte del trattato che non hanno reso la dichiarazione di accettazione di cui all'art. 32.

L'espressione «*to receive and consider communications*» è replicata *verbatim* dal testo dell'art. 31 CED, avente ad oggetto la procedura di comunicazione individuale dinanzi al Comitato CED il che parrebbe implicare, secondo alcuni autori³²³, una certa omogeneità nell'esercizio della funzione quasi-giurisdizionale nell'ambito delle due tipologie di ricorso. Nondimeno, con riferimento alle comunicazioni interstatali e non a quelle individuali, l'art. 59 del Regolamento di Procedura fa menzione dei 'buoni uffici', prevedendo che il Comitato CED deve metterli a disposizione degli Stati parte al fine di favorire l'adozione di una soluzione amichevole della questione che sia aderente ai loro obblighi convenzionali³²⁴. Nella stessa ottica, viene disciplinata una procedura scritta, amministrata dal Comitato CED di concerto con gli Stati parte coinvolti, tesa ad ottenere specifiche informazioni su richiesta. In ultima analisi, il Comitato CED dovrebbe redigere un rapporto finale: qualora venga raggiunta una soluzione amichevole nei termini dell'art. 85 del Regolamento di Procedura, il Comitato si limiterà a fornire un breve resoconto dei fatti e del contenuto della soluzione raggiunta; qualora, al contrario, non fosse stato possibile pervenire ad una soluzione amichevole, il Comitato esporrà nel suo rapporto i fatti rilevanti che riguardano le questioni dedotte dagli Stati parte interessati, altresì allegando al medesimo le sue osservazioni scritte. Nel corso dell'esame della comunicazione interstatale, il Comitato CED può anche richiedere che ciascuno degli Stati coinvolti sottoponga alla sua attenzione qualsiasi opinione che lo stesso possa

³²² L'articolo 32 CED dispone quanto segue: «A State Party to this Convention may at any time declare that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications in which a State Party claims that another State Party is not fulfilling its obligations under this Convention. The Committee shall not receive communications concerning a State Party which has not made such a declaration, nor communications from a State Party which has not made such a declaration».

³²³ Cfr. ancora E. DECAUX, 'The Potential for Inter-State Conciliation within the Framework of the UN Treaties for the Protection of Human Rights', cit., spec. p. 51.

³²⁴ Committee on Enforced Disappearances, Rules of Procedure, U.N. Doc. CED/C/1, Rule 85: « Subject to the provision of rule 84 of these rules, the Committee shall proceed to make its good offices available to the States parties concerned with a view to a friendly solution to the matter on the basis of respect for the obligations provided for in the Convention. »

eventualmente tenere in considerazione al fine di favorire una soluzione alla questione³²⁵. Si evince come la procedura interstatale dinanzi al Comitato CED, pur essendo caratterizzata da una disciplina piuttosto agile e snella – e, per certi versi, lacunosa –, e pur dovendo attendere ancora di essere azionata per la prima volta, presenta già due importanti elementi distintivi: se, da un lato, essa conferma l'attrattività dei buoni uffici quale procedura altamente deformalizzata che, lungi dal prevedere il coinvolgimento di una Commissione di conciliazione *ad hoc*, risulta concepita da e per gli Stati, d'altro lato il *report* finale stilato dal Comitato CED sembrerebbe essere connotato da un maggior grado di accuratezza e pervasività rispetto agli omologhi provvedimenti finali pronunciati dagli altri organi di controllo.

2.6.2. Le potenzialità (ancora inesprese) del Primo Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e del Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC)

In tempi più recenti, due Protocolli Opzionali hanno cercato di attribuire 'inedite' funzioni decisionali agli organi di controllo operativi dell'ambito delle convenzioni ONU sui diritti umani, tentando di mettere a sistema l'intricata struttura dei procedimenti di comunicazione interstatale esistenti alla luce della Dichiarazione di Vienna e del relativo programma d'azione adottato in seno alla Conferenza mondiale sui diritti umani, tenutasi nel 1993³²⁶.

Questa moltiplicazione di clausole pattizie che prevedono la possibilità di instaurare ricorsi interstatali – manifestatasi di recente non solo da un punto di vista normativo, ma anche e soprattutto nella prassi, grazie ad una progressiva diffusione del contenzioso tra Stati fondato su trattati in materia di diritti umani – ha messo in luce la necessità di rafforzare l'armonizzazione e il coordinamento dell'intero sistema. Tali iniziative, benché meramente dichiarative, testimoniano una rinnovata attrattività dei procedimenti interstatali, congiuntamente ad un interesse degli Stati, se non a servirsene concretamente, ad indagarne quanto meno il funzionamento, le finalità e i limiti procedurali; peraltro, tali iniziative potrebbero rivelarsi altresì funzionali a distinguere ulteriormente l'ambito di applicazione dei procedimenti individuali, da un lato, e di quelli interstatali, dall'altro.

³²⁵ *Ibid.*, Rule 87: « The Committee may, through the Secretary-General, request the States parties concerned, or either of them, to submit additional information or observations in writing. The Committee shall set a time limit for the submission of such written information or observations. Further modalities for making written submissions shall be decided by the Committee, after consultation with the States parties concerned. »

³²⁶ Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993; cfr. Punto II, lett. a), n. 1: « The World Conference on Human Rights recommends increased coordination in support of human rights and fundamental freedoms within the United Nations system. To this end, the World Conference on Human Rights urges all United Nations organs, bodies, and the specialized agencies whose activities deal with human rights to cooperate in order to strengthen, rationalize and streamline their activities, taking into account the need to avoid unnecessary duplication. »

Lo strumento normativo più atteso è stato senza dubbio il Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR)³²⁷, adottato dall'Assemblea generale nel 2009 con l'obiettivo di porre rimedio all'*asimmetria* tra i due Patti delle Nazioni Unite³²⁸.

La questione inerente all'opportunità di includere una procedura interstatale nell'ambito del sistema ICESCR è emersa ciclicamente in diverse fasi del processo che ha condotto all'adozione del Protocollo Opzionale. Già nel 1993, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (d'ora in avanti, CESCR) aveva rigettato l'idea per cui la procedura di ricorso interstatale dovesse essere l'unica tipologia di reclamo disciplinata ai sensi di un futuro Protocollo Opzionale, rilevando come l'utilizzo di tale procedimento doveva essere limitato soltanto ad ipotesi 'estremamente rare' e a situazioni 'di grande rilevanza'³²⁹. D'altro canto, il CESCR aveva lasciato intendere che qualora in futuro gli Stati parte avessero mostrato una maggiore apertura e disponibilità all'utilizzo di procedure interstatali, l'inserimento di tale meccanismo avrebbe potuto costituire uno strumento utile per definire eventuali controversie, rappresentando un significativo completamento al meccanismo di reclamo individuale³³⁰. Tuttavia, nel 1997, il CESCR si era astenuto dal raccomandare l'inserimento di una procedura interstatale nel progetto di Protocollo opzionale che aveva sottoposto all'attenzione della Commissione ONU per i diritti umani. Il CESCR aveva riconosciuto l'esistenza di questi meccanismi in altri trattati internazionali sui diritti umani, ma ha evidenziato la significativa limitazione alla loro operatività posta da un doppio approccio «*opt-in*», alla luce del quale la procedura interstatale, già disciplinata come meramente facoltativa, poteva essere attivata soltanto quando *entrambi* gli Stati di un eventuale procedimento avevano accettato la procedura. Dunque, a parere del CESCR, anche se la disposizione attribuirebbe agli Stati parte uno strumento ulteriore nell'ottica di tutelare i diritti economici, sociali e culturali, il suo scarso o latente utilizzo in altri sistemi convenzionali sui diritti umani – giustificato dal fatto che, spesso, gli Stati hanno 'diffidato' di questa disposizione, considerandola alla stregua di un potenziale vaso di Pandora³³¹ – ha rappresentato un fattore disincentivante rispetto alla sua inclusione³³². Nel periodo 1998-2001, dopo la presentazione della bozza di Protocollo Opzionale alla Commissione per i diritti umani,

³²⁷ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 5 March 2009, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/63/117.

³²⁸ E. DECAUX, *La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948–2008, Réalité d'un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question* (Paris: La Documentation Française), 2009, p. 41.

³²⁹ UNGC, 'Status of preparation of publications, studies, and documents for the World Conference: Contribution submitted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights', U.N. Doc A/CONF.157/PC/62/Add.5, Fourth Session (26th March 1993), § 52.

³³⁰ *Ibid.*, § 53.

³³¹ Così si esprimono M. LANGFORD, C. LORENS, N. TELSON, 'Inter-State Procedure', in M. LANGFORD, B. PORTER, R. BROWN, J. ROSSI (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria: Pretoria University Law Press), pp. 147-171, spec. p. 161.

³³² Economic and Social Council, *Draft Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Note by the Secretary-General*, U.N. Doc. E/CN.4/1997/105, 53rd Session (18th December 1996), §§ 13-14.

l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) ha ricevuto i commenti degli Stati parte del trattato sull'argomento. Tra le varie osservazioni, l'opportunità di inserire una procedura di ricorso interstatale è stata menzionata per la prima volta soltanto nel 2000, quando la Croazia ha operato un rapido riferimento al procedimento durante la discussione del paragrafo 3(b) proposto, relativo alle indagini internazionali irragionevolmente prolungate³³³. Sulla scorta di tale riferimento, la Georgia aveva poi raccomandato di proseguire le discussioni sull'inclusione di un procedimento di comunicazione interstatale, evidenziando che il Patto riguardava principalmente le relazioni tra Stati, e che una procedura simile era già stata contemplata dall'ICCPR³³⁴. Inoltre, nel suo rapporto del 2001 in cui si riassumono le osservazioni degli Stati e delle organizzazioni non governative, il Centro internazionale contro la povertà ha prestato particolare attenzione all'omissione della procedura interstatale nella bozza di Protocollo Opzionale. Pur rilevando lo scarso successo riscontrato dalla procedura in altre convenzioni sui diritti umani, l'organizzazione si era comunque espressa a favore di un suo inserimento all'interno del Patto, e ha suggerito di disciplinarla su base «*opt-in*», prevedendo altresì in capo agli Stati parte la facoltà di formulare riserve alle relative disposizioni³³⁵. Da ultimo, la stessa organizzazione aveva posto l'accento sul fatto che si trattasse di uno strumento quasi-giurisdizionale determinante per la protezione dei diritti umani, e che il suo inserimento all'interno del Protocollo Opzionale garantiva, tra le altre cose, un'eguaglianza formale tra l'ICESCR e l'ICCPR³³⁶.

Nel 2004, il gruppo di lavoro aperto iniziò a deliberare su un Protocollo opzionale, ma la questione dell'inserimento di una procedura di ricorso interstatale è stata sollevata soltanto durante la seconda sessione dell'anno successivo. Nello specifico, un *ex* membro del Comitato per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, al tempo coinvolto nel gruppo di lavoro, aveva evidenziato che, sebbene la procedura di reclamo interstatale non fosse stata inclusa all'interno del Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discri-

³³³ Economic and Social Council, Draft Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the High Commissioner for Human Rights, U.N. Doc. E/ CN.4/2000/49 (14 January 2000), § 10.

³³⁴ *Ibid.*, § 13.

³³⁵ Economic and Social Council, Draft Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Report of the High Commissioner for Human Rights, U.N. Doc. E/ CN.4/2001/62 (21 December 2000).

³³⁶ Come già in precedenza rapidamente accennato, l'opportunità di procedere alla stesura e alla successiva approvazione di un Primo Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 si è giustificata con la necessità di 'bilanciare' quest'ultimo strumento con il precedente Patto internazionale sui diritti civili e politici. Sul punto, si veda P. ALSTON, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Oxford University Press), 1992, pp. 1-22, in particolare. p. 2; M. CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (Oxford: Oxford University Press), 1995, pp. 9-20; C. DE ALBUQUERQUE, M. LANGFORD, 'The Origins of the Optional Protocol', in M. LANGFORD, B. PORTER, R. BROWN, J. ROSSI (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*, cit., pp. 17-35.

minazione contro le donne (CEDAW), la stessa non dovrebbe essere esclusa dal Protocollo Opzionale dell'ICESCR³³⁷. Sul punto, il rappresentante dell'Etiopia ha espresso il proprio sostegno all'idea, notando la conformità di una procedura interstatale agli obblighi di cooperazione tra Stati pur previsti nel Patto³³⁸.

La presidente relatrice Catarina de Albuquerque ha fatto proprio questo suggerimento nel suo rapporto analitico, evidenziando come la procedura interstatale poteva rappresentare un utile strumento per il cui tramite l'organo di controllo istituito dal trattato, mettendo a disposizione degli Stati le proprie procedure di buoni uffici, poteva svolgere un ruolo di prim'ordine nell'adozione di soluzioni amichevoli atte a porre fine ad eventuali violazioni. Tale procedimento avrebbe trovato applicazione esclusivamente tra gli Stati disponibili a rendere un'espressa dichiarazione di *opt-in* prevista dalla maggior parte dei trattati in materia di diritti umani, e avrebbe avuto ad oggetto questioni di cooperazione e assistenza internazionale³³⁹. Tuttavia, i Paesi Bassi avevano avvertito la proposta, affermando che la cooperazione internazionale dovrebbe essere basata su 'un dialogo autentico tra Stati, su partenariati e programmi di cooperazione tecnica', dubitando fortemente sulla compatibilità dell'istituzione di un meccanismo di ricorso interstatale con questo concetto³⁴⁰. Ciononostante, la Presidente ha da ultimo ritenuto opportuno includere la procedura di ricorso interstatale nell'art. 9 della bozza di Protocollo Opzionale presentata nel corso della quarta sessione, evidenziando come tale procedura di reclamo aveva ricevuto scarsa attenzione durante il processo di redazione poiché non era mai stata attivata in precedenza nell'ambito degli altri trattati ONU sui diritti umani³⁴¹.

Il tenore letterale della norma, da ultimo replicato nell'art. 10 della versione definitiva del Protocollo Opzionale ICESCR, adottato nel 2008, ricalca ampiamente i procedimenti interstatali disciplinati da altri tre trattati: l'art. 41 ICCPR, l'art. 21 CAT e l'art. 76 CMW, già analizzati sopra.

Invero, l'art. 10 del Protocollo Opzionale ICESCR segue il modello facoltativo della quasi totalità delle procedure interstatali stabilite nei trattati universali sui diritti umani, condizionando l'attivazione del meccanismo interstatale ad un'espressa dichiarazione degli Stati parte, nonché al consueto requisito di reciprocità. Tuttavia, alla data attuale, il grado di accettazione della nuova

³³⁷ Economic and Social Council, Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session, Chairperson-Rapporteur Catarina de Albuquerque, U.N. Doc. E/CN.4/2005/52 (10 February 2005), § 39.

³³⁸ *Ibid.*, § 105.

³³⁹ Economic and Social Council, Analytical Paper by the Chairperson-Rapporteur Catarina de Albuquerque, U.N. Doc. E/CN.4/2006/WG.23/2 (30 November 2005).

³⁴⁰ Economic and Social Council, Report of the open-ended working group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its third session, Chairperson-Rapporteur Catarina de Albuquerque, U.N. Doc. E/CN.4/2006/47 (14 March 2006), § 81.

³⁴¹ Economic and Social Council, Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Prepared by the Chairperson-Rapporteur Catarina de Albuquerque, U.N. Doc. A/HRC/6/WG.4/2 (23 April 2007).

procedura si attesta su livelli ancora estremamente bassi, in considerazione del limitato numero di ratifiche del Protocollo Opzionale intervenute. Invero, dei 171 Stati parte dell'ICESCR, soltanto 24 tra essi hanno ratificato lo strumento aggiuntivo; tra questi, appena 5 (Belgio, El Salvador, Finlandia, San Marino e Portogallo) hanno accettato la quasi-giurisdizione del Comitato ICESCR a ricevere ed esaminare ricorsi interstatali.

Ad ogni buon conto, l'art. 10 ICESCR può essere tratto ad esempio quale valida illustrazione dell'attuale stato dell'arte della disciplina dei ricorsi interstatali nell'ambito dei trattati conclusi sotto l'egida dell'ONU. La disciplina del ricorso interstatale dinanzi al CESCRC è contenuta nelle lettere da a) a h) dell'art. 10 del Protocollo Opzionale³⁴², e risulta ulteriormente disciplinata dal Regolamento di Procedura licenziato dal CESCRC³⁴³.

³⁴² L'articolo 10 del Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) dispone quanto segue: «A State Party to the present Protocol may at any time declare under the present article that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications to the effect that a State Party claims that another State Party is not fulfilling its obligations under the Covenant. Communications under the present article may be received and considered only if submitted by a State Party that has made a declaration recognizing in regard to itself the competence of the Committee. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party which has not made such a declaration. Communications received under the present article shall be dealt with in accordance with the following procedure: a) If a State Party to the present Protocol considers that another State Party is not fulfilling its obligations under the Covenant, it may, by written communication, bring the matter to the attention of that State Party. The State Party may also inform the Committee of the matter. Within three months after the receipt of the communication the receiving State shall afford the State that sent the communication an explanation, or any other statement in writing clarifying the matter, which should include, to the extent possible and pertinent, reference to domestic procedures and remedies taken, pending or available in the matter; b) If the matter is not settled to the satisfaction of both States Parties concerned within six months after the receipt by the receiving State of the initial communication, either State shall have the right to refer the matter to the Committee, by notice given to the Committee and to the other State; c) The Committee shall deal with a matter referred to it only after it has ascertained that all available domestic remedies have been invoked and exhausted in the matter. This shall not be the rule where the application of the remedies is unreasonably prolonged; d) Subject to the provisions of subparagraph (c) of the present paragraph the Committee shall make available its good offices to the States Parties concerned with a view to a friendly solution of the matter on the basis of the respect for the obligations set forth in the Covenant; e) The Committee shall hold closed meetings when examining communications under the present article; In any matter referred to it in accordance with subparagraph (b) of the present paragraph, the Committee may call upon the States Parties concerned, referred to in subparagraph (b), to supply any relevant information; f) The States Parties concerned, referred to in subparagraph (b) of the present paragraph, shall have the right to be represented when the matter is being considered by the Committee and to make submissions orally and/or in writing; g) The Committee shall, with all due expediency after the date of receipt of notice under subparagraph (b) of the present paragraph, submit a report, as follows: h) In every matter, the report shall be communicated to the States Parties concerned. A declaration under paragraph 1 of the present article shall be deposited by the States Parties with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States Parties. A declaration may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General. Such a withdrawal shall not prejudice the consideration of any matter that is the subject of a communication already transmitted under the present article; no further communication by any State Party shall be received under the present article after the notification of withdrawal of the declaration has been received by the Secretary-General, unless the State Party concerned has made a new declaration».

³⁴³ United Nations' Committee for Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Rules of Procedure of the CESCR under the Optional Protocol, U.N. Doc. E/C.12/ 49/3.

Anzitutto, lo Stato che decide di promuovere una procedura di comunicazione interstatale deve notificare la propria intenzione allo Stato nei cui confronti intende agire tramite comunicazione scritta. In questo modo, venuto a conoscenza dell'intenzione dello Stato ricorrente, lo Stato convenuto può beneficiare di tre mesi di tempo per fornire le opportune spiegazioni sulle questioni dedotte mediante reclamo, illustrando la propria posizione e, ove possibile, facendo menzione dei procedimenti e dei rimedi eventualmente adottati nell'ottica di eliminare la situazione di illegittimità³⁴⁴. Qualora, entro sei mesi dalla notifica della comunicazione iniziale, le parti non riescano a trovare un accordo al fine di risolvere la questione in maniera soddisfacente per entrambe, uno dei due Stati ha il diritto di sottoporre la questione al Comitato, previa notifica al Comitato stesso e all'altra parte³⁴⁵.

A ben vedere, anche nell'ambito dell'ICESCR l'attivazione del procedimento interstatale prescinde dall'allegazione di un pregiudizio sofferto dallo Stato ricorrente, ricalcando uno schema d'azione che rinviene nell'*actio popularis* un efficace parametro comparativo³⁴⁶. Tuttavia, autori quali Menno T. Kamminga hanno rilevato una certa approssimazione della definizione contenuta nell'art. 10 ICESCR, che deriverebbe da un'imprecisa applicazione all'ambito internazionale delle previsioni interne in materia di legittimazione ad agire³⁴⁷. Invece, nel contesto di un trattato multilaterale al cui interno sono previsti obblighi *erga omnes partes*, qual è un trattato sui diritti umani, qualsiasi Stato soffre un pregiudizio se un altro Stato parte non adempie o adempie in maniera non corretta ai propri obblighi pattizi. Per l'effetto, l'instaurazione di un ricorso interstatale a prescindere dall'esistenza di un pregiudizio sofferto dallo Stato che agisce dovrebbe rappresentare il *modus operandi* 'standard' per ripristinare l'eventuale inosservanza del trattato, nonché la forma comune di *locus standi*.

In ogni caso, l'ampia formulazione dell'art. 10, che riprende le analoghe disposizioni previste dall'ICCPR e dalla CAT, attribuisce agli Stati parte la possibilità di un utilizzo esteso della

³⁴⁴ Article 10(a), ICESCR's First Optional Protocol.

³⁴⁵ Article 10(b), ICESCR's First Optional Protocol.

³⁴⁶ Per un utilizzo di tale terminologia, si veda S. LECKIE, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law', in *Human Rights Quarterly*, Vol. 10, 1988, pp. 249-303, p. 289.

³⁴⁷ La decisione di instaurare un ricorso interstatale in risposta a una presunta violazione di un obbligo internazionale in materia di diritti umani e la sua successiva presentazione dinanzi ad un tribunale internazionale può – sebbene raramente, come osservato nel Capitolo I, essere ispirata alla salvaguardia dell'interesse generale. Tuttavia, tale azione non può essere intrapresa da uno Stato qualsiasi, ma solo da Stati vincolati dallo stesso strumento normativo recante l'obbligo violato dallo Stato incriminato. Lo Stato ricorrente trarrebbe, dunque, la propria legittimazione ad agire non da un'*actio popularis*, ma semplicemente da un pregiudizio cagionato ai propri diritti in seguito alla violazione di una norma *erga omnes (partes)*: cfr. M.T. KAMMINGA, *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press), 1994, pp. 176-177; Per una discussione sul concetto di *locus standi* degli Stati indirettamente lesi dalla violazione di un obbligo *erga omnes*, si veda ancora M.T. KAMMINGA, *ivi*, pp. 187-189; E. BROWN WEISS, 'Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century', in *American Journal of International Law*, Vol. 96, Issue 4, 2002, pp. 798-816, in particolare pp. 805-806. In ogni caso, rimanda a quanto si dirà nel Capitolo IV della presente trattazione.

norma, giungendo a coprire l'intero catalogo degli obblighi del trattato, ricomprendendo tanto gli obblighi a realizzazione progressiva, quanto quelli di natura più immediata relativi alla garanzia di un nucleo minimo di diritti³⁴⁸.

Inoltre, è significativo che l'art. 10 del Protocollo Opzionale ICESCR nulla disponga circa il luogo in cui devono avvenire le presunte inosservanze, né tantomeno identifica i soggetti passivi della violazione. Ciò si pone in contrasto, ad esempio, con la procedura di comunicazione individuale, la cui attivazione costituisce una prerogativa concessa alle persone, fisiche o giuridiche, poste sotto la giurisdizione dello Stato nei cui confronti agiscono³⁴⁹. Interpretando quest'omissione alla luce delle disposizioni sostanziali del trattato, è evidente che il meccanismo di ricorso interstatale sia suscettibile di essere applicato anche al di fuori dei confini territoriali. Peraltro, l'art. 2, par. 1 ICESCR, che prevede in capo agli Stati un obbligo di attuazione progressiva delle norme sostanziali contenute nel trattato, pur non operando alcun riferimento a limitazioni giurisdizionali o territoriali, prevede comunque che gli Stati parte devono agire per la piena realizzazione dei diritti riconosciuti dal Patto, e ciò sia individualmente che attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale³⁵⁰.

Per l'effetto, una comunicazione interstatale può riguardare violazioni verificatesi indifferentemente nell'ambito della giurisdizione territoriale o anche extraterritoriale dello Stato nei cui confronti viene proposto il ricorso, nonché dello Stato ricorrente o, infine, di uno Stato terzo. Se le azioni od omissioni producono effetti diretti o anche solo incidentali sul territorio o sui cittadini di un altro Stato, o ancora se individui o altri soggetti posti sotto la giurisdizione o soggetti al controllo o all'influenza di quest'ultimo subiscono tali effetti o, ancora, qualora uno Stato ometta di adottare, come pure richiesto dall'ICESCR, politiche estere e di sviluppo coerenti con gli obblighi del Patto, uno Stato può presentare un reclamo ai sensi dell'art. 10 del Protocollo Opzionale per denunciare la mancanza di conformità al Patto di tali condotte attive od omissive.

³⁴⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3, 'The nature of States parties' obligations' (Fifth Session, 1990), U.N. Doc. E/1991/23, Annex III, § 86 (1991).

³⁴⁹ L'articolo 2, par. 1 ICESCR dispone quanto segue: « Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures. »

³⁵⁰ Cfr. Articoli 11, par. 2, 15, par. 4, 22 e 23 ICESCR. Per un approfondimento circa la dimensione extraterritoriale del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, si rimanda a quanto evidenziato da M. LANGFORD, 'Substantial Obligations', in M. LANGFORD, B. PORTER, R. BROWN, J. ROSSI (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*, cit., pp. 203-252.; C. COURTIS, M. SEPÚLVEDA, 'Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol?', in *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, No. 1, 2009, pp. 54-63, p. 64.; M. LANGFORD, F. COOMANS, F.G. ISA, 'Extraterritorial Duties in International Law' in M. LANGFORD, W. VANDENHOLE, M. SCHEININ, W. VAN GENUGTEN (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2013, pp. 51-113.

Pertanto, nell'ottica di favorire un'applicazione extraterritoriale degli obblighi previsti dal trattato, il meccanismo di ricorso interstatale 'messo a punto' dall'ICESCR presenta un notevole potenziale (finora, soltanto inespresso) in termini di struttura e finalità del procedimento. Esso, infatti, lungi dal costituire un meccanismo di accertamento della responsabilità dello Stato, rappresenta un importante *forum* in cui poter sviluppare ulteriormente la giurisprudenza sulla natura extraterritoriale degli obblighi degli Stati in materia di diritti umani. Questa configurazione degli obblighi sostanziali contenuti nello strumento convenzionale principale, da un lato, e degli obblighi procedurali di cui al Protocollo Opzionale, dall'altro, ha condotto autori come Salomon ad auspicare ottimisticamente che, in considerazione della casistica delle violazioni più ricorrenti nel settore dei diritti economici, sociali e culturali, le comunicazioni interstatali ai sensi dell'art. 10 del Protocollo Opzionale, una volta che un cospicuo numero di Stati parte si deciderà ad effettuare la dichiarazione di accettazione della competenza del CDESCR, potrebbero diventare più frequenti e preziose di quanto non sia ancora avvenuto nell'ambito di altri sistemi universali o regionali sui diritti umani, in cui la maggior parte degli (sporadici) ricorsi interstatali finora instaurati ricalcano il modello della protezione diplomatica³⁵¹.

La fiducia di Salomon circa il potenziale del ricorso interstatale per far valere l'osservanza degli obblighi extraterritoriali posti a salvaguardia dei diritti economici, sociali e culturali si fonda su un'alta probabilità che, in un prossimo futuro, anche e soprattutto sulla scorta di una generale reviviscenza di forme di c.d. *public interest litigation*, sempre più ricorsi interstatali avviati da Stati in via di sviluppo con l'obiettivo di denunciare le condotte, attive od omissive, degli Stati maggiormente sviluppati. L'autrice fornisce molteplici esempi in questo senso, menzionando gli effetti dannosi dei processi di produzione di biocarburanti avviati dai Paesi del primo mondo nei Paesi in via di sviluppo, o l'omesso o inesatto adempimento degli obblighi positivi di assistenza e cooperazione internazionale per ciò che concerne le restrizioni all'accesso alla tecnologia brevettata sui farmaci essenziali nell'ottica della piena realizzazione del diritto alla salute delle persone³⁵².

In quest'ottica, si osserva come un'iniziativa volta ad affermare l'esistenza di una forma di responsabilità degli Stati interessati dovrebbe essere più opportunamente promossa nei confronti dell'intera comunità internazionale, evitando di rimanere confinata ad un procedimento bilaterale tra lo Stato che si assume vittima della violazione e lo Stato autore della violazione.

Vale la pena di evidenziare che gli obblighi procedurali che precedono l'instaurazione del reclamo precludono, di fatto, la facoltà di adire il CDESCR in situazioni improvvise di emergenza o di crisi, in cui l'effettivo esperimento di previ tentativi di negoziazione o conciliazione tra le parti

³⁵¹ Cfr. sul M. SALOMON, 'Deprivation, Causation, and the Law of International Cooperation', in M. LANGFORD, W. VANDENHOLE, M. SCHEININ, W. VAN GENUGTEN (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2013, pp. 259-297, spec. p. 292.

³⁵² *Ibid.*

non è concretamente possibile. Come esaminato *supra*, ciò è stato già illustrato dalla CIG, pur se indirettamente e con riferimento ad una diversa convenzione in materia di diritti umani, dalle diverse sentenze rese dalla Corte internazionale di giustizia in relazione ai casi *Georgia c. Federazione Russa*, *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* e *Ucraina c. Federazione Russa*, relativamente all'interpretazione ed applicazione della CERD.

In ogni caso, la previsione di requisiti procedurali volti a disciplinare l'instaurazione di ricorsi interstatali in base a trattati sui diritti umani, siano essi da interpretarsi come cumulativi o, come da ultimo affermato dalla CIG, alternativi, risulta in realtà preordinata ad incentivare una risoluzione amichevole della controversie; al contempo, tuttavia, l'inadempimento degli obblighi di notificazione e previa negoziazione previsti in capo allo Stato ricorrente e allo Stato convenuto potrebbe condizionare la futura instaurazione del reclamo interstatale stesso.

Se, trascorsi sei mesi dalla notifica dell'iniziale comunicazione, gli Stati coinvolti non sono addivenuti ad una soluzione concordata della questione, ciascuno di essi ha il diritto di sottoporre la questione al CESCER tramite una notifica che, in ossequio all'art. 43, par. 2 del Regolamento di Procedura, deve recare informazioni circa tre questioni principali: a) le misure adottate per cercare di dirimere la controversia in ossequio a quanto statuito dall'art. 10, par. 1, lett. a) e b) del Protocollo Opzionale, unitamente al testo della comunicazione iniziale e di ogni successiva dichiarazione scritta degli Stati parte coinvolti che possa essere inerente alla questione; b) le misure adottate dallo Stato ricorrente per esaurire preventivamente le vie di ricorso interne; c) qualsiasi altra procedura di indagine o controversia internazionale eventualmente pendente tra le stesse parti ed avente ad oggetto la stessa questione dinanzi al CESCER³⁵³.

Qualora risulti soddisfatto il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, il Comitato metterà a disposizione degli Stati coinvolti le sue procedure di buoni uffici nell'ottica di pervenire ad una soluzione amichevole della controversia nel rispetto degli obblighi sostanziali previsti dalla Convenzione. Il CESCER sarà poi chiamato a redigere una relazione il cui contenuto varia a seconda del risultato raggiunto. Invero, qualora si addivenga ad una soluzione amichevole, il Comitato si limiterà ad adottare un rapporto con cui dare contezza della procedura dinanzi a sé e del contenuto dell'accordo raggiunto. Qualora, al contrario, non si dovesse raggiungere una soluzione, il Comitato pubblica un rapporto in cui espone i fatti rilevanti che riguardano la questione dedotta

³⁵³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Rules of procedure under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/5, Rule 43: « 1. A communication under article 10 of the Optional Protocol may be referred to the Committee by either State party concerned by notice given in accordance with paragraph 1 (b) of that article. 2. The notice referred to in paragraph 1 of the present rule shall contain or be accompanied by information regarding: (a) Steps taken to seek adjustment of the matter in accordance with article 10 (1) (a) and (b) of the Optional Protocol, including the text of the initial communication and of E/C.12/5 16 any subsequent written explanations or statements by the States parties concerned which are pertinent to the matter; (b) Steps taken to exhaust domestic remedies; (c) Any other procedure of international investigation or settlement resorted to by the States parties concerned».

tra gli Stati parte, altresì allegando le dichiarazioni scritte e i verbali delle argomentazioni prospettate durante le udienze. In questa fase, il CESCRCR può inoltre, ove lo ritenga opportuno, trasmettere alle parti qualsiasi osservazione utile a risolvere la questione.

Se è vero che la lettera dell'art. 10, par. 1 del Protocollo Opzionale non opera mai un esplicito riferimento alla natura conciliativa della procedura, l'art. 49 del Regolamento di Procedura fa menzione di un elemento molto interessante per il procedimento, che sembra combinare i buoni uffici messi a disposizione dal Comitato con la funzione conciliativa tipica dei meccanismi interstatali istituiti dai trattati ONU. Invero, viene previsto che, al fine di rendere effettivi i buoni uffici 'offerta' agli Stati parte coinvolti nella procedura, il Comitato può, qualora ritenuto opportuno, istituire una Commissione di conciliazione *ad hoc*³⁵⁴. Tale 'reviviscenza' del ruolo attribuito alla Commissione di conciliazione *ad hoc* è stata ritenuta abbastanza inspiegabile da più d'un autore, dal momento che, almeno a partire dall'entrata in vigore della CAT nel 1984, tale istituzione è caduta abbastanza in disuso, sia da un punto di vista normativo sia, soprattutto, nella prassi, fatta eccezione per il già descritto carattere *sui generis* del sistema CERD³⁵⁵. Al contrario, la pratica di buoni uffici è stata estesa anche ai procedimenti di reclamo individuale, prevedendosene espressamente l'applicazione all'art. 7 del Protocollo Opzionale.

Da ultimo, il Terzo Protocollo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), adottato nel 2011, ha istituito una procedura di ricorso interstatale avente ad oggetto l'applicazione delle disposizioni sostanziali previste nella Convenzione e nei vari Protocolli tematici³⁵⁶.

L'art. 12 CRC, rubricato 'Inter-State Communications', si applica soltanto nei confronti degli Stati parte che abbiano effettuato un'espressa dichiarazione di accettazione della competenza del Comitato CRC³⁵⁷. Anche se la formulazione delle disposizioni ivi contenute risulta abbastanza

³⁵⁴ Cfr. Rule 49: « 1. Subject to the provisions of rule 48 of the present rules, the Committee shall proceed to make its good offices available to the States parties concerned with a view to reaching a friendly solution of the matter on the basis of respect for the obligations provided for in the Covenant. 2. For the purpose indicated in paragraph 1 of the present rule, *the Committee may, as appropriate, establish an ad hoc conciliation commission* (enfasi aggiunta). »

³⁵⁵ E. DECAUX, 'The Potential for Inter-State Conciliation within the framework of the UN Treaties for the Protection of Human Rights', cit., p. 54.

³⁵⁶ UN Human Rights Council, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure, Resolution A/HRC/RES/17/18 adopted by the Human Rights Council, 14th July 2011.

³⁵⁷ L'articolo 12 del Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) prevede quanto segue: «1. A State party to the present Protocol may, at any time, declare that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications in which a State party claims that another State party is not fulfilling its obligations under any of the following instruments to which the State is a party: a) the Convention; b) the Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography; c) the Optional Protocol to the Convention on the involvement of children in armed conflict. 2. The Committee shall not receive communications concerning a State party that has not made such a declaration or communications from a State party that has not made such a declaration. 3. The Committee shall make available its good offices to the States parties concerned with a view to a friendly solution of the matter on the basis of the respect for the obligations set forth in the Convention and the Optional Protocols thereto. 3. A declaration under paragraph 1 of the present article shall be deposited by the States parties with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the other States parties. A declaration

stringata, il par. 3 sottolinea ancora una volta l'importanza dei buoni uffici per favorire una composizione amichevole della questione alla luce degli obblighi sostanziali contenuti nella Convenzione o nei suoi Protocolli.

Quanto ai requisiti che governano l'ammissibilità dei ricorsi interstatali, l'art. 12 non contiene utili precisazioni; tuttavia, l'art. 47, par. 2 del Regolamento di Procedura, replicando quanto previsto dal Protocollo Opzionale ICESCR, prevede esplicitamente l'eventualità per cui, qualora ritenuto opportuno, il Comitato CRC possa istituire una Commissione di conciliazione *ad hoc*³⁵⁸.

SEZIONE III

LA COMPETENZA INTERSTATALE GIURISDIZIONALE O QUASI-GIURISDIZIONALE ATTRIBUITA AI MECCANISMI DI CONTROLLO ISTITUITI DAI TRATTATI REGIONALI SUI DIRITTI UMANI

2.7. Modelli di competenza giurisdizionale e quasi-giurisdizionale *obbligatoria* nei trattati regionali sui diritti umani

È corretto ritenere che, ad oggi, la rinnovata (pur se ancora circoscritta) attenzione della dottrina internazionalistica per il fenomeno dei ricorsi interstatali promossi in base ai trattati in materia di diritti umani abbia preso le mosse a partire dalla prassi relativa alla recente 'ondata' di procedimenti instaurati ai sensi dell'art. 33 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), promossi dinanzi alla Corte europea dei diritti umani (d'ora in avanti, Corte EDU)³⁵⁹.

may be withdrawn at any time by notification to the Secretary-General. Such a withdrawal shall not prejudice the consideration of any matter that is the subject of a communication already transmitted under the present article; no further communications by any State party shall be received under the present article after the notification of withdrawal of the declaration has been received by the Secretary-General, unless the State party concerned has made a new declaration. »

³⁵⁸ Committee on the Rights of Child, Rules of procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure, U.N. Doc. CRC/C/158, Rule 47: «1. Subject to the provision of Rule 45 of the present rules, the Committee shall proceed to make its good offices available to the States parties concerned, with a view to reaching a friendly solution to the matter on the basis of respect for the obligations provided for in the Convention and the substantive Optional Protocols thereto 2. For the purpose indicated in paragraph 1 of the present rule, the Committee may, as appropriate, establish an ad hoc conciliation commission. »

³⁵⁹ Per la verità, la letteratura sul tema appare ancora piuttosto limitata, fatta eccezione per una serie di contributi che hanno tuttavia circoscritto la loro attenzione prevalentemente al sistema CEDU, complice la circostanza secondo cui la maggior parte dei ricorsi interstatali risultano (ancora oggi) pendenti dinanzi al relativo organo giurisdizionale di monitoraggio; in particolare, si possono considerare seguenti studi: I. RISINI, *The Inter-State Application Under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement* (Leiden, Brill Nijhoff), 2018; S. LECKIE, 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?', cit., p. 271; L.E. PETTITI, 'Les Recours Interétatiques dans le Système de la Convention Européenne des Droits de l'Homme', in D. BARDONNET (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: Perspectives d'avenir* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers), 1991, pp. 331-396; K. ROGGE, 'Inter-State cases under Article 33 of the European Convention on Human Rights', in H. HARTIG (ed.), *Trente ans de droit européen des droits de l'homme, Etudes à la mémoire de Wolfgang Strasser* (Bruxelles: Bruylant),

Tuttavia, la CEDU non è l'unico trattato regionale di tutela dei diritti umani a prevedere in capo a ciascuno Stato parte la facoltà di incardinare un procedimento nei confronti di uno più Stati parte al fine di far rispettare gli obblighi sottoscritti. Invero, fatta eccezione per il singolare caso della Carta araba dei diritti umani³⁶⁰ – nel cui ambito la Lega Araba ha, nel 2014, approvato uno Statuto volto ad istituire una Corte araba dotata di giurisdizione (solo) interstatale –, le altre convenzioni regionali, in larga parte formulate sulla falsariga del modello europeo, disciplinano al loro interno una procedura di ricorso interstatale particolarmente strutturata. Pur essendo rivolto al perseguimento di simili finalità di c.d. *collective enforcement* dei diritti fondamentali, tuttavia, tale strumento di ricorso è oggetto di una regolamentazione abbastanza 'frammentata' tra i diversi trattati considerati, essendo anzi possibile rilevare notevoli differenze già in punto di giurisdizione ed ammissibilità.

2.8. L'esempio 'virtuoso' della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU)

2.8.1. Il passaggio da una competenza interstatale multilivello ad un unico procedimento avente natura giurisdizionale di fronte alla Corte europea dei diritti umani

Nell'ambito della tutela regionale dei diritti umani, la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) rappresenta senza dubbio lo strumento normativo di gran lunga più efficace. Invero, oltre a contemplare un ampio 'catalogo' di diritti sostanziali, essa prevede un doppio sistema di monitoraggio giurisdizionale, attribuendo alla Corte europea dei diritti umani ('Corte EDU') la competenza a ricevere ed esaminare ricorsi sia individuali che interstatali. A tale ultimo proposito, l'art. 33 CEDU attribuisce ad ogni Alta Parte Contraente la facoltà di deferire alla Corte EDU qualsiasi eventuale inosservanza («*any alleged breach*») delle disposizioni contenute all'interno della Convenzione e dei suoi Protocolli che essa ritenga possa essere imputata ad un'altra Parte Contraente³⁶¹.

2007, pp. 289-306; S. PREBENSEN, 'Inter-State Complaints under Treaty Provisions – The experience under the European Convention on Human Rights', in G. ALFREDSSON, J. GRIMHEDEN, B. RAMCHARAN, A. DE ZAYAS (eds.), *International Monitoring Mechanisms: Essays in Honor of Jacob Th. Möller* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers; 2nd Edition), 2009, pp. 441-464.

³⁶⁰ Cfr. M. RISHMAWI, 'Arab Charter on Human Rights', in R. WOLFRUM (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], June 2008, disponibile online; A. ALMUTAWA, 'Arab Court of Human Rights and the Enforcement of the Arab Charter on Human Rights', in *Human Rights Law Review*, Vol. 21, Issue 3, 2021, pp. 506-532.

³⁶¹ La versione inglese dell'articolo 33 CEDU prevede quanto segue: «Any High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention and the Protocols thereto by another High Contracting Party»; la versione francese, parimenti autentica, recita così: «Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante».

Prima dell'entrata in vigore della riforma introdotta dal Protocollo n. 11 alla CEDU, che ha ristrutturato l'intero meccanismo di controllo e monitoraggio della Convenzione, eliminando di fatto il sistema 'a doppio binario' che prevedeva la presentazione di ricorsi, tanto individuali quanto interstatali, prima di fronte alla Commissione europea per i diritti umani (d'ora in avanti, Commissione EDU) e poi, ma in maniera soltanto eventuale, dinanzi alla Corte EDU, la facoltà di promuovere un ricorso interstatale era prevista dall'art. 24 della precedente versione della Convenzione, risalente al 1950³⁶². Tale norma autorizzava ogni Alta Parte Contraente ad adire la Commissione EDU al fine di denunciare presunte violazioni della Convenzione. A quel tempo, la competenza interstatale della Corte europea dei diritti umani, attivabile soltanto qualora la controversia non fosse stata risolta dalla Commissione EDU, era soltanto facoltativa. Grazie all'intervenuta abolizione della Commissione EDU, la Corte EDU è, com'è noto, ora investita di una giurisdizione obbligatoria, e ciò con riferimento sia ai ricorsi individuali sia, per quel che interessa ai fini della presente analisi, ai ricorsi interstatali.

Il progetto iniziale di Convenzione europea dei diritti umani, elaborato dalla Sezione giuridica internazionale del Movimento europeo, contemplava la facoltà, per qualsiasi Alta Parte Contraente, di avviare un procedimento nei confronti di un altro Stato parte³⁶³. Sul punto, la bozza di Statuto della Corte EDU allegata al progetto di Convenzione aveva apertamente 'attinto' allo Statuto CIG. Per l'effetto, vi erano diverse norme procedurali che si occupavano di regolamentare i ricorsi interstatali: tra le altre, lasciando da parte previsioni più tecniche volte ad attribuire agli Stati parte il diritto di stare in giudizio per il tramite di agenti, si prevedeva che uno Stato potesse adire la Corte EDU mediante ricorso interstatale soltanto nella misura in cui esisteva uno «*special agreement*» in vigore tra lo Stato ricorrente e lo Stato convenuto³⁶⁴. In altre parole, lo Statuto della Corte EDU condizionava la valida instaurazione del procedimento interstatale alla necessità che *entrambi* gli Stati in esso coinvolti avessero prestato il proprio consenso alla giurisdizione della Corte EDU, evitando di implementare automatismi procedurali in grado di aggirare il principio consensualistico, tipico della giurisdizione internazionale, riproducendo quanto già previsto nello Statuto CIG. Peraltro, con l'intento di garantire un ampio margine di manovra agli Stati, la bozza di Statuto della Corte EDU non pregiudicava in alcun modo la facoltà degli Stati coinvolti in una determinata controversia dinanzi agli organi di monitoraggio della Convenzione di instaurare un ulteriore procedimento 'parallelo' dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, avente ad oggetto

³⁶² Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, CETS no. 155, 11 May 1994; a partire dal 1 Novembre 1998, data ufficiale di entrata in vigore, il Protocollo n. 11 è diventato parte integrante della Convenzione.

³⁶³ Convention for the Collective Protection of Individual Rights and Democratic Liberties by the States, Members of the Council of Europe, and for the establishment of a European Court of Human Rights to ensure observance of the Convention, Doc. INF/5/E/R, I TP 296-303, spec. p. 298, art. 7(a).

³⁶⁴ Draft Statute of the European Court of Human Rights, INF/5/E/R, I TP 302-21, spec. p. 314, Art. 34(a).

le medesime questioni³⁶⁵. In questo senso, è importante tenere presente che i negoziati che ebbero luogo nel 1950 furono significativamente influenzati dal lavoro parallelo della Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani, contestualmente impegnata nella redazione del Progetto di Patto sui diritti civili e politici, il quale – come già illustrato – si era inizialmente limitato a prevedere un meccanismo di ricorso interstatale, non preoccupandosi affatto di contemplare la possibilità, per gli individui, di introdurre propri ricorsi.

La bozza di Convenzione elaborata dall'Assemblea consultiva nel mese di settembre del 1949 riconosceva il diritto di uno Stato parte di rivolgersi alla Commissione EDU per sottoporre alla sua attenzione presunte violazioni delle previsioni convenzionali imputabili ad un altro Stato membro³⁶⁶. Una simile formulazione di tale disposizione era stata già avanzata nell'ambito delle due sessioni di febbraio e marzo del 1950 tenutesi in seno al Comitato degli Esperti, prevedendosi che «any High Contracting Party *may* refer to the Commission, through the Secretary General of the Council of Europe, the matter of any alleged breach of the provisions of the Convention by another High Contracting Party»³⁶⁷. La medesima norma fu poi leggermente emendata in occasione della Conferenza degli alti funzionari, al termine della quale assunse una 'fisionomia' molto affine a quella della disposizione da ultimo approvata³⁶⁸.

L'art. 24 della CEDU, nella versione del 1950, stabiliva infatti quanto segue: «Any High Contracting Party *may* refer to the Commission, through the Secretary-General of the Council of Europe, any alleged breach of the provisions of the Convention by another High Contracting Party». In base al testo della disposizione, non era richiesta alcuna dichiarazione supplementare o alcuna espressa accettazione del meccanismo di monitoraggio previsto dalla Convenzione per ciò che concerne i reclami interstatali. Invero, tutte le Alte parti contraenti risultavano 'esposte' alla possibilità di essere notificate dell'apertura di un procedimento iniziato nei loro confronti da un altro Stato membro, anche se l'esiguo numero di ricorsi interstatali promossi nei primissimi anni

³⁶⁵ Convention for the Collective Protection of Individual Rights and Democratic Liberties by the States, Members of the Council of Europe, and for the establishment of a European Court of Human Rights to ensure observance of the Convention, Doc. INF/5/E/R, I TP 296-303, spec. p. 302, art. 15.

³⁶⁶ Recommendation No. 38 to the Committee of Ministers adopted 8 September 1949 on the conclusion of the debates, Doc. AS (1) 108, II TP 274-83, spec. p. 278, art. 11.

³⁶⁷ Cfr. Appendix to the Report of the Committee of Experts on Human Rights: Draft Convention of Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 16 March 1950, Doc. C/WP 1 (50) 15 Appendix, CM/WP 1 (50) 14 revised, A 925, IV TP 50-79, p. 68, spec. art. 16(20). Cfr. inoltre Preliminary Draft Convention for the Maintenance and Further Realization of Human Rights and Fundamental Freedoms, 15 February 1950, Doc. A 833, III TP 236-46, pp. 240-243, spec. art. 14; Preliminary Draft of the Report to the Committee of Ministers, 24 February 1950, Doc. CM/WP 1 (50), A 847, III TP 246-279, p. 270; Report to the Committee of Ministers Submitted by the Committee of Experts Instructed to Draw Up a Draft Convention of Collective Guarantee of Human Rights and Fundamental Freedoms, Doc. CM/WP 1 (5) 15, A 924, IV TP 2-55, p. 36.

³⁶⁸ Cfr. Draft Convention Annexed to the Report, Doc. CM/WP 4 (50) 19 Annex, CM/WP 4 (50) rev., A 1452, IV TP 274-95, p. 284, spec. art. 22.

di attività della Commissione EDU lasciava intendere che tale possibilità era ridotta al minimo, essendo stati soltanto due i ricorsi interstatali proposti³⁶⁹.

Non appena la Commissione EDU, investita del ricorso interstatale, trasmetteva agli Stati parti coinvolti nel procedimento la propria relazione sulle questioni poste alla propria attenzione, una procedura giurisdizionale vera e propria poteva essere successivamente incardinata dinanzi alla Corte EDU su iniziativa della stessa Commissione EDU o di uno degli Stati parte coinvolti nella controversia, qualora entrambi avessero espressamente accettato la competenza interstatale della Corte. Nei primi anni di attività della Corte EDU nell'ambito del sistema 'a doppio binario' in vigore prima della sua abrogazione per via della riforma istituzionale introdotta dal Protocollo n. 11, la trasmissione di un ricorso interstatale dalla Commissione EDU alla Corte si è verificata soltanto due volte.

Il novellato articolo 33 CEDU è stato da ultimo introdotto ufficialmente dal Protocollo n. 11, la cui relazione esplicativa osservava che tale norma rifletteva il precedente sistema in base al quale i procedimenti interstatali potevano essere instaurati di fronte alla Commissione EDU da uno o più Stati parte nei confronti di un altro Stato che avesse ratificato la CEDU senza, tuttavia, che si rendesse necessaria – al contrario di quanto stabilito in precedenza – alcuna ulteriore dichiarazione espressa di accettazione della giurisdizione della Corte da parte dello Stato convenuto³⁷⁰. In ossequio al principio del consenso, rimane tuttavia fermo il limite sostanziale dei Protocolli Opzionali ratificati dallo Stato nei cui confronti il ricorso interstatale è instaurato, non potendo quest'ultimo essere ragionevolmente chiamato a rispondere della presunta violazione di obblighi sostanziali che non ha sottoscritto³⁷¹.

2.8.2. Presupposti di giurisdizione

Come in parte già anticipato, la competenza giurisdizionale attribuita alla Corte EDU per quanto attiene alla ricezione e al successivo esame nel merito dei ricorsi interstatali, da facoltativa quale era nell'ambito della precedente architettura della Convenzione del 1950, risultando altresì subordinata ad un requisito di reciprocità tra gli Stati parte coinvolti nella procedura, è divenuta da ultimo

³⁶⁹ Cfr. *Ireland v. United Kingdom (I)*, European Court on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 18 January 1978, YB, Vol. 25, Series A; YB Vol. 23, Series B (1978), p. 1; *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Merits), 10 May 2000, ECHR 2001-IV.

³⁷⁰ La necessità per cui il procedimento di ricorso interstatale di cui all'art. 33 della Convenzione debba trovare applicazione solo ed esclusivamente tra gli Stati parte della stessa, pur potendo apparire come una conseguenza *ictu oculi* piuttosto agevole, è stata di recente confermata dalla stessa Corte EDU nell'ambito della propria decisione d'inammissibilità, per incompatibilità *ratione personae*, resa con riferimento al ricorso introdotto dalla Repubblica Democratica del Congo nei confronti del Belgio. Cfr. *Democratic Republic of the Congo v. Belgium*, European Court of Human Rights [Third Section], Application No. 16554/19, Decision [Inadmissibility], 6 October 2020.

³⁷¹ Explanatory Report on Protocol No. 11, § 83.

obbligatoria ai sensi degli artt. 32 e 33 CEDU, non richiedendo alcuna dichiarazione aggiuntiva di accettazione della giurisdizione, essendo sufficiente che tutti gli Stati coinvolti nella disputa siano parte della Convenzione.

Pertanto, il funzionamento dei reclami tra Stati di cui alla CEDU si differenzia in maniera significativa dalla giurisdizione contenziosa attribuita, ad esempio, alla CIG, la cui attivazione è regolamentata dal sistema della clausola facoltativa di giurisdizione obbligatoria di cui all'art. 36, par. 2 dello Statuto della CIG, che prevede la necessaria coesistenza dell'espressa accettazione della giurisdizione da parte degli Stati³⁷². In considerazione del tenore letterale dell'art. 33 CEDU, invece, lo Stato che decide di instaurare il ricorso può persino invocare violazioni della Convenzione commesse da un'altra Parte Contraente in un periodo in cui lo Stato ricorrente non aveva ancora ratificato la Convenzione³⁷³. Inoltre, similmente a quanto statuito dal Comitato CERD in occasione del ricorso *Palestina c. Israele*, la CEDU non prevede alcun requisito circa la necessità che lo Stato convenuto in giudizio dinanzi alla Corte abbia o meno riconosciuto l'esistenza di relazioni bilaterali con lo Stato ricorrente al fine di affermare la corretta instaurazione e, più in generale, la regolarità formale del procedimento³⁷⁴.

Invero, come testimoniato dai quattro ricorsi proposti da Cipro nei confronti della Turchia, la mera possibilità di attivare il meccanismo interstatale non garantisce, anche in caso di esistenza di buone relazioni bilaterali tra gli Stati coinvolti, la cooperazione dello Stato ricorrente o il miglioramento del livello di tutela dei diritti umani nella situazione oggetto di reclamo³⁷⁵.

Un ulteriore, significativo, allontanamento dal principio del consenso e di reciprocità può essere rintracciato nella facoltà, riconosciuta alle Alte Parti Contraenti, di adire la Corte EDU per allegare presunte violazioni delle previsioni pattizie anche nel caso in cui è lo stesso Stato ricorrente ad averne limitato l'applicazione nei propri confronti per il tramite di riserve³⁷⁶. Ancora, alcuni

³⁷² Si veda sul punto K. OELLERS-FRAHM, 'Nowhere to go? The obligation to settle disputes peacefully in the absence of compulsory jurisdiction', in T. GIEGERICH, U. HEINZ (eds.), *A wiser century? Judicial dispute settlement, disarmament and the laws of war 100 years after the second Hague Peace Conference* (Berlin: Duncker & Humblot), 2009, pp. 435-454; T. TREVES, 'The International Law Commission's Articles on State Responsibility and the settlement of disputes', in M. RAGAZZI (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers), 2005, pp. 223-234.

³⁷³ *Austria v. Italy*, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Admissibility Decision, 11 January 1961, YB Vol. 4 (1961) p. 116.

³⁷⁴ *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Commission of Human Rights, Application No. 25781/94, Report of the Commission, 4 June 1999, § 27.

³⁷⁵ European Commission on Human Rights, *Cyprus v Turkey (I) and (II)*, Applications Nos. 6780/74 and 6950/75, Admissibility Decision, 26 May 1975, YB Vol. 18 (1975), p. 82; *Cyprus v Turkey (I) and (II)*, Applications Nos. 6780/74 and 6950/75, Commission Report, 10 July 1976 (Vol. I-II); *Cyprus v. Turkey (III)*, Application No. 8007/77, Admissibility Decision, 10 July 1978, YB Vol. 21 (1978), p. 100; *Cyprus v. Turkey (IV)*, Application No. 25781/94, Admissibility Decision, 28 June 1996, DR 86 A; *Cyprus v. Turkey (IV)*, Application No. 25781/94, Report of the Commission, 4 June 1999.

³⁷⁶ *France, Norway, Denmark, Sweden, and The Netherlands v. Turkey*, European Commission on Human Rights, Applications Nos. 9940-44/82, Admissibility Decision, 6 December 1983, YB Vol. 26 (1986), Pt. II, spec. p. 169.

autori hanno persino teorizzato, di fatto aggirando il principio consensualistico, che uno Stato possa legittimamente invocare l'eventuale inosservanza delle norme sostanziali contenute in un Protocollo Aggiuntivo alla CEDU che esso stesso non abbia ancora ratificato, o che non ha in ogni caso intenzione di ratificare³⁷⁷. A parere di altri autori, tali possibilità, volte a limitare ulteriormente l'applicabilità del principio di reciprocità – evitando, dunque, di applicare uno schema 'bilaterale' alla procedura di ricorso interstatale – depongono a favore di una spiccata propensione del procedimento di cui all'art. 33 CEDU ad adempiere ad una funzione di salvaguardia collettiva dei diritti fondamentali³⁷⁸.

Peraltro, a differenza di quanto accade di fronte alla CIG, nell'ambito del sistema CEDU gli Stati parte possono attivare il meccanismo di ricorso interstatale senza che vi sia la necessità di dimostrare l'esistenza di una controversia tra essi³⁷⁹. Alla luce della formulazione letterale dell'art. 33 CEDU, gli Stati parte coinvolti in un procedimento interstatale dinanzi alla Corte di Strasburgo, pur dovendo necessariamente dissentire su questioni di fatto e di diritto, si limitano infatti ad allegare la presunta inosservanza dei diritti umani imputabile allo Stato convenuto.

Ancora, il procedimento interstatale dinanzi alla Corte EDU non contempla la facoltà, in capo allo Stato convenuto, di formulare eventuali domande riconvenzionali. La giurisprudenza di Strasburgo rivela che, talvolta, gli Stati hanno dimostrato di 'patire' l'assenza di questa possibilità, indicando che la procedura di cui all'art. 33 CEDU è ancora interpretata come meccanismo di risoluzione delle controversie. Ad esempio, nell'ambito dei procedimenti interstatali tra Cipro e Turchia, il commissario turco Daver aveva evidenziato la necessità di prendere in considerazione le atrocità commesse dallo Stato convenuto nei confronti della minoranza turca presente sull'isola prima del 1974 per cercare di 'arrivare ad una versione più vera degli eventi'³⁸⁰. Ancora, per ciò che concerne il primo dei diversi fronti di contenzioso interstatale avviati tra Georgia e Russia, la Corte EDU aveva ricevuto un cospicuo numero di ricorsi individuali in relazione al conflitto armato in Ossezia del Sud. Specularmente, tre avvocati dell'Ossezia del Sud avevano allora deciso, a nome

³⁷⁷ Sebbene tale eventualità non si sia ancora configurata nella prassi, diversi autori ne hanno teorizzato la possibilità; sul punto, si consideri H. KRUGER, C. NORGAARD, 'The Right of Application', in R. McDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights* (Dordrecht-Boston-London: Martinus Nijhoff), 1993, pp. 657-676, spec. p. 659; K. ROGGE, 'Inter-State cases under Article 33 of the European Convention on Human Rights', cit., in particolare p. 290.

³⁷⁸ D. HARRIS, M. O'BOYLE, E. BATES, C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford, Oxford University Press; 3rd Edition), 2014, p. 115; K. ROGGE, 'Examining the merits of human rights applications – The legal issues', in P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER, R. RYSSDAL (eds.), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, (Köln: Heymann), 2000, pp. 1215-1224, spec. p. 1219.

³⁷⁹ V. STARACE, 'Art. 33, Ricorsi Interstatali', in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (eds.), *Commentario alla Convenzione Europea per la Tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali* (Padova: Cedam), 2001, p. 553.

³⁸⁰ *Cyprus v Turkey (I) and (II)*, European Commission on Human Rights, Applications Nos. 6780/74 and 6950/75, Commission Report, 10 July 1976 (Vol. I-II), Separate Opinion of Commissioner Daver, pp. 186 ss.

della Russia, di depositare circa 3.300 ricorsi individuali in nome dei soldati russi schierati nella regione³⁸¹. La Corte ha finora rigettato più della metà di tali ricorsi³⁸².

La generica formulazione letterale dell'art. 33 CEDU, pur potendo prestare il fianco a critiche di eccessiva indeterminatezza, appare funzionale a consentire ad ogni Alta Parte Contraente di promuovere un ricorso interstatale con l'intento di tutelare i diritti fondamentali degli individui. Per l'effetto, alla luce della (pur scarna) disciplina dei procedimenti interstatali contenuta nella Convenzione, non è prevista alcuna condizione preliminare tesa a porre in capo agli Stati coinvolti nella controversia l'onere di dimostrare di essere titolari di un interesse giuridico attuale, concreto e diretto ad ottenere uno specifico esito del procedimento, in linea con i propri interessi particolari. Ciò in quanto, a differenza di quel che accade dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, in cui l'esistenza di un interesse giuridico dello Stato ricorrente nella soluzione della controversia è previsto quale ulteriore requisito di ammissibilità del ricorso, nel procedimento di fronte alla Corte di Strasburgo, gli Stati non affermano mai diritti o interessi propri ai sensi della Convenzione (che, peraltro, non riconosce loro alcuna posizione giuridica soggettiva attiva, occupandosi soltanto di tutelare diritti individuali).

In questo senso, la procedura di ricorso interstatale attualmente contemplata dalla CEDU rappresenta un vero e proprio 'veicolo' per garantire il c.d. «*collective enforcement*» delle disposizioni sostanziali enunciate nella Convenzione³⁸³. Invero, l'esistenza di una procedura di ricorso tra Stati – la cui obbligatorietà si imponeva agli Stati parte molto prima dell'introduzione di un analogo meccanismo individuale di reclamo – che prescinde dall'allegazione di un effettivo pregiudizio subito, in maniera diretta o indiretta, dal ricorrente conferma l'essenziale struttura *erga omnes (partes)* dei diritti ed obblighi ivi contenuti. A riprova del carattere prevalentemente 'obiettivo' di tale procedura, la Commissione EDU ha chiarito, in occasione di uno dei primi reclami interstatali ricevuti ed esaminati, che la finalità che le Alte parti contraenti intendevano perseguire tramite la conclusione della Convenzione non era quella di effettuare reciproche concessioni in termini di diritti ed obblighi la cui osservanza ed esecuzione fosse orientata al soddisfacimento di particolari interessi nazionali, bensì quella di promuovere la realizzazione degli ideali di democrazia, tutela dello stato di diritto e salvaguardia dei diritti umani promossi dal Consiglio d'Europa ed espressi

³⁸¹ B. ARP, 'Georgia v. Russia (I)', in *American Journal of International Law*, Vol. 109, Issue 1, 2015, pp. 167-173, spec. p. 171; Waters parla di una 'canalizzazione di massa' di ricorsi in materia di diritti umani; cfr. C. WATERS, 'The Caucasus Conflict and the Role of Law', in J. GREEN, C. WATERS (eds.), *Conflict in the Caucasus: Implications for International Legal Order* (New York: Palgrave MacMillan), 2010, pp. 8-25, spec. p. 18.

³⁸² A titolo d'esempio, si considerino le decisioni d'inammissibilità rese nei seguenti casi: European Court of Human Rights, *Khetagurova and others v. Georgia*, European Court of Human Rights [Fifth Section], Application No. 43253/08 ff., Decision, 14 December 2010; *Abayeva and others v. Georgia*, European Court of Human Rights [Fifth Section], Applications Nos. 52196/08, 52200/08, 49671/08, 46657/08 and 53894/08, Decision, 23 March 2010.

³⁸³ *Austria v. Italy*, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Admissibility Decision, 11 January 1961, YB Vol. 4 (1961) p. 116; *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Commission of Human Rights, Application No. 25781/94, Report of the Commission, 4 June 1999.

nel suo Statuto, nonché di istituire un c.d. «*common public order*» delle democrazie d'Europa con lo scopo ultimo di salvaguardare un comune patrimonio di tradizioni politiche improntate a ideali di libertà e stato di diritto³⁸⁴.

Tuttavia, l'eterogenea giurisprudenza derivante dalla sempre più frequente trattazione dei ricorsi interstatali ad opera della Corte EDU dimostra che la procedura, pur avendo una natura eminentemente pubblicistica atta a trascendere l'obiettivo di composizione delle controversie, può in realtà essere impiegata al fine di perseguire le finalità più varie. In questo senso, a parere di alcuni autori, si renderebbe necessaria una 'ricalibrazione' nell'identificazione dell'oggetto e dello scopo del meccanismo interstatale alla luce dei significativi cambiamenti che il sistema di monitoraggio della Convenzione ha subito negli ultimi decenni, nonché in considerazione delle attuali sfide cui il meccanismo è investito³⁸⁵.

Invero, nel caso specifico che ha occasionato il *dictum* della Commissione EDU, il ricorso dell'Austria nei confronti dell'Italia aveva ad oggetto la presunta violazione, imputabile alle autorità dello Stato convenuto, dei diritti fondamentali delle minoranze linguistiche tedesche residenti in una regione geografica dell'Austria che, all'indomani della Prima guerra mondiale, era stata annessa all'Italia. Se è vero che, nella vicenda in esame, non può dirsi che l'Austria avesse inteso promuovere un procedimento in 'sostituzione', e dunque per conto, dei propri cittadini, non potendo il relativo procedimento essere classificato alla stregua di esercizio della protezione diplomatica *tout court*, allo stesso modo è difficile ritenere che l'intento dell'Austria fosse quello di promuovere un ricorso neutrale e disinteressato per incentivare l'applicazione della Convenzione nell'ottica di ripristinare il *public order of Europe* apparentemente violato dall'Italia.

Un'osservazione analoga può essere svolta in merito al ricorso introdotto dalla Grecia nei confronti del Regno Unito³⁸⁶, con cui lo Stato ricorrente deduceva la presunta violazione, ad opera dello Stato convenuto, dei diritti umani del movimento indipendentista della minoranza cipriota di lingua greca durante gli anni '50. Anche in questa seconda ipotesi, il ricorso *de quo* non poteva essere ritenuto quale esercizio di una forma di protezione diplomatica in senso stretto, perché le

³⁸⁴ *Austria v. Italy*, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Admissibility Decision, 11 January 1961, YB Vol. 4 (1961) pp. 116 ss., p. 138: «[...] the purpose of the High Contracting parties in concluding the Convention was not to concede to each other reciprocal rights and obligations in pursuance of their individual national interests but to realize the aims and ideals of the Council of Europe, as expressed in its Statute, and to establish a common public order of the free democracies of Europe with the object of safeguarding their common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law».

³⁸⁵ Cfr. I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, cit., pp. 45-46.

³⁸⁶ European Commission on Human Rights, *Greece v. United Kingdom (I)*, Application No. 176/56, Decision (Admissibility), 2 June 1956, YB, Vol. 2 (1958-59), p. 182; *Greece v. United Kingdom (I)*, Application No. 176/56, Report of the Commission, 26 September 1958; *Greece v. United Kingdom (II)*, Application No. 299/57, Decision (Admissibility), 10 January 1958, YB, Vol. 2 (1958-59), p. 186; *Greece v. United Kingdom (II)*, Application No. 299/57, Report of the Commission, 26 September 1959.

presunte vittime non erano cittadini greci, essendo anzi formalmente sottoposti alla giurisdizione dello Stato convenuto, essendone sudditi.

Pertanto, la 'soglia minima' prevista per i ricorsi interstatali dinanzi alla CEDU consente agli Stati di adire la Corte di Strasburgo anche qualora essi intendano perseguire interessi diversi dal c.d. «*collective enforcement*» dei diritti umani. Per esempio, nell'ambito del già descritto procedimento instaurato dalla Grecia nei confronti del Regno Unito, lo Stato ricorrente, più che con la finalità di ripristinare una situazione di adeguata osservanza dei diritti fondamentali dell'individuo, aveva iniziato il ricorso motivato dall'intento di anettere Cipro, come pure rilevato da alcuni autori³⁸⁷. In maniera analoga, altri studiosi hanno ipotizzato che i numerosi ricorsi promossi dalla Georgia e dall'Ucraina nei confronti della Russia, attualmente pendenti dinanzi alla Corte di Strasburgo, pur se formalmente avviati con l'intento di denunciare violazioni di diritti umani asseritamente compiute dallo Stato convenuto, abbiano inteso sottoporre all'attenzione della Corte EDU questioni di più ampio respiro, attinenti al diritto internazionale generale e riguardanti, tra le altre, le applicazioni pratiche del principio di autodeterminazione dei popoli, la liceità dell'uso unilaterale della forza alla luce delle norme consuetudinarie che regolano il c.d. *jus ad bellum* o, ancora, le condotte adoperate nei confronti dei civili nell'ambito del diritto internazionale umanitario³⁸⁸.

Ad ogni buon conto, ciò sembra essere coerente con l'attuale impiego dei trattati sui diritti umani, ivi compresa la CEDU, di iniziare controversie aventi ad oggetto questioni di sovranità o liceità dell'intervento negli affari interni altrui, probabilmente in considerazione della circostanza per cui come visto, un numero sempre minore di Stati accetta di essere vincolato alla giurisdizione della CIG su problematiche di diritto internazionale generale.

Com'è evidente, dunque, a dispetto della primaria funzione di «*collective enforcement*» dei diritti sostanziali, il ricorso interstatale costituisce un contenitore *neutro* al cui interno gli Stati parte possono 'celare' l'eventuale volontà di perseguire interessi *anche* privati, ulteriori rispetto a quelli intrinsecamente relativi alla tutela dei diritti fondamentali. A ben vedere, tale possibilità dovrebbe rendere, se possibile, la prospettiva di instaurare un procedimento interstatale dinanzi alla Corte di Strasburgo ancora più attrattiva agli occhi degli Stati parte. Tuttavia, ad oggi, essi sembrano essere più preoccupati dalla volontà di evitare di compromettere lo *status quo* delle loro relazioni diplomatiche piuttosto che, in un'ottica maggiormente proattiva, valutare di far valere, pur se indirettamente, i propri interessi sfruttando la strada del contenzioso interstatale in materia di diritti umani.

³⁸⁷ A.W.B. SIMPSON, *Human Rights and the End of Empire* (Oxford: Oxford University Press), 2004, spec. p. 924.

³⁸⁸ L. HILL-CAWTHORNE, 'International Litigation and the Disaggregation of Disputes: Ukraine/Russia as a Case Study', in *International and Comparative Law Quarterly*, 2019, pp. 779-815; I. MARCHUK, 'From warfare to 'lawfare': increased litigation and rise of parallel proceedings in international courts. A case study of Ukraine's and Georgia's actions against the Russian Federation', in A. KENT, N. SKOUTARIS, J. TRINIDAD (eds.), *The Future of International Courts: Regional, Institutional and Procedural Challenges* (London: Routledge), 2019, pp. 217-234.

In ogni caso, nell'ottica di ovviare al pericolo per cui tale eccessiva libertà presti il fianco ad eventuali abusi teorici del diritto di iniziare un ricorso interstatale, alcuni autori suggeriscono, nel silenzio della Convenzione, che un procedimento potrebbe ben essere ritenuto inammissibile sulla base dei principi generali del diritto processuale internazionale³⁸⁹. Infatti, mentre l'art. 35, par. 3, lett. a) CEDU prevede che ciascun ricorso individuale dovrà essere dichiarato irricevibile qualora venga riscontrato un abuso di diritto ad opera del ricorrente, non si comprende per quale motivo la Convenzione non abbia ritenuto opportuno replicare 'specularmente' tale requisito anche per quanto riguarda la corretta instaurazione dei ricorsi interstatali, quasi dando per scontato che gli Stati parte utilizzino i loro diritti procedurali in modo responsabile.

2.8.3. Condizioni di ammissibilità

Quanto ai requisiti di ammissibilità che disciplinano la proposizione dei ricorsi interstatali dinanzi alla Corte di Strasburgo, la Convenzione sembra essere abbastanza carente, quando non completamente silente, sul punto, omettendo di prevedere specifiche condizioni dedicate solo ed esclusivamente alla procedura di cui all'art. 33 CEDU. Tuttavia, la giurisprudenza interstatale sviluppata dalla Corte EDU ha dimostrato di attingere a piene mani dai requisiti di ammissibilità posti dalla Convenzione a presidio della regolare instaurazione dei ricorsi individuali, applicandoli ai procedimenti interstatali, non senza occasionare alcuni problemi di coordinamento.

Si rende pertanto necessaria un'illustrazione delle condizioni di ammissibilità previste ai sensi dell'art. 35 CEDU con prevalente riferimento ai ricorsi individuali, dovendo in primo luogo analizzarsi se e, in caso di risposta affermativa in quale misura le stesse siano suscettibili di essere 'plasticamente' adattate ai procedimenti interstatali. In un secondo momento, verrà effettuata una ricognizione circa le modalità concrete con cui la Corte di Strasburgo ha ritenuto di doverle applicare al fine di valutare la ricevibilità dei ricorsi interstatali. Come già enunciato, a differenza di quel che accade per le regole relative alla giurisdizione, che esigono di essere applicate rigidamente al fine di meglio perimetrare il raggio di azione di una corte internazionale, evitando che la stessa travalichi i propri limiti *ratione materiae, personae, temporis* e *loci* previsti all'interno del trattato istitutivo o del Regolamento di Procedura, le condizioni che regolano l'ammissibilità dei ricorsi si prestano, al contrario, ad un'interpretazione e applicazione piuttosto flessibile.

Come già accennato, nell'ambito della Convenzione la ricevibilità dei ricorsi individuali e di quelli interstatali risulta disciplinata in maniera *asimmetrica*: se, infatti, l'art. 35, par. 1 CEDU si applica indistintamente ad entrambe le tipologie di ricorso, i successivi paragrafi 2 e 3 si limitano

³⁸⁹ Cfr. I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, cit., p. 43.

a disciplinare l'ammissibilità dei soli procedimenti individuali. Pertanto, ai fini della presente ricerca, gli ultimi due paragrafi della disposizione non saranno oggetto di specifica analisi, e ciò in quanto le previsioni ivi contenute, pur disciplinando la corretta instaurazione dei ricorsi individuali, attengono più a profili che si pongono 'a cavallo' tra procedura e merito, riconoscendo in capo alla Corte EDU il potere di verificare la manifesta fondatezza della domanda³⁹⁰.

Al contrario, nella fase preliminare di valutazione dell'ammissibilità di un ricorso interstatale, la Corte EDU non è, a rigore, autorizzata a compiere alcuna considerazione circa il merito del ricorso; ne consegue, dunque, che un procedimento interstatale non potrà mai essere dichiarato inammissibile per manifesta infondatezza. Ad ogni modo, come si vedrà, si evidenzia sin d'ora che la Corte EDU si è dotata, ai sensi dell'art. 24, par. 1 della Convenzione, di un proprio Regolamento di Procedura³⁹¹, da cui emerge una diversa regolamentazione delle fasi procedurali delle due tipologie di procedimenti.

Per ciò che concerne l'applicazione ai ricorsi interstatali della c.d. regola dei sei mesi – ora divenuti quattro in seguito all'effettiva entrata in vigore del Protocollo Aggiuntivo n. 15 a far data dal 1° agosto 2021³⁹² –, la stessa è applicata allo stesso modo in entrambe le tipologie di procedure. Per l'effetto, tanto nei ricorsi individuali quanto in quelli interstatali, suddetto limite dei quattro mesi cominciare solitamente a decorrere a partire dal giorno in cui ciascuna delle parti, laddove sia stato possibile esaurire efficacemente le vie di ricorso interne, ha avuto effettiva conoscenza del contenuto della sentenza emessa dall'autorità interna, e ciò con riferimento non solo alla parte dispositiva, ma anche e soprattutto alle motivazioni³⁹³; al contrario, qualora il previo esaurimento dei ricorsi interni si sia rivelato infruttuoso, irragionevolmente dispendioso in termini di tempo o eccessivamente sproporzionato per il ricorrente, ovvero ancora nel caso 'estremo' in cui il diritto interno non prevede adeguati rimedi giurisdizionali, il termine di quattro mesi decorrere a partire dalla data in cui la presunta violazione ha avuto luogo.

2.8.3.1. *Locus standi*

In linea generale, la legittimazione ad agire si riferisce al diritto di costituirsi in giudizio come parte di un procedimento, attivando un determinato meccanismo giurisdizionale. Le differenze esistenti

³⁹⁰ Directorate of the Jurisconsult at the European Court of Human Rights, *Practical guide on admissibility criteria* (3rd Edition, 2014; last update: 31.08.2023), disponibili online e liberamente consultabili al seguente indirizzo: www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf.

³⁹¹ Il Regolamento di Procedura della Corte EDU, il cui ultimo aggiornamento risale al 23.10.2023, è disponibile al seguente link: www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf.

³⁹² CETS 213 – Convention for the Protection of Human Rights, Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 24.6.2013.

³⁹³ Cfr. European Court of Human Rights, *Perry v. Latvia* [Third Section], Application No. 30273/03, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 18 January 2007; *Papachelas v. Greece* [Grand Chamber], Application No. 31423/96, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 25 March 1999; contrariamente, si veda *Koç and Tosun v. Turkey* [Second Section], Application No. 23852/04, Decision (Admissibility), 13 November 2008.

tra la legittimazione ad agire nell'ambito di procedimenti interstatali, da un lato, e ricorsi individuali, dall'altro lato, nonché le possibili implicazioni problematiche delle interazioni tra esse, sono state per la prima volta esplicitate dalla Corte EDU nell'ambito della decisione d'inammissibilità resa nel procedimento interstatale *Slovenia c. Croazia*³⁹⁴, in cui lo Stato ricorrente agiva, secondo uno schema che ricalcava a grandi linee la protezione diplomatica, per conto di un'organizzazione governativa, la *Ljubljanska Banka D.D.* (d'ora in avanti, Banca di Lubiana), società per azioni a controllo pubblico costituita e normata in base al diritto interno sloveno. In particolare, lo Stato ricorrente lamentava l'avvenuta inosservanza, imputabile alla Croazia, di diversi diritti fondamentali della Banca di Lubiana in seguito alla mancata esecuzione di alcuni provvedimenti pronunciati in suo favore nell'ambito di contenziosi finalizzati al recupero del credito. La decisione *de qua* presenta delle peculiarità significative, e ciò in quanto la stessa Banca di Lubiana aveva in precedenza adito la Corte EDU, stavolta mediante ricorso individuale, al fine di convenire in giudizio la Croazia e far valere le proprie pretese³⁹⁵.

Invero, ai sensi e per gli effetti dell'art. 34 CEDU, la Corte EDU può essere investita di un ricorso individuale soltanto qualora esso sia instaurato da una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di individui che sostiene di essere vittima di una violazione, imputabile ad una o più Alte Parti Contraenti, di uno o più diritti sostanziali riconosciuti nella Convenzione o in uno dei suoi Protocolli Aggiuntivi. L'attuale strutturazione del meccanismo di ricorso individuale è, com'è evidente, orientata all'accertamento dell'eventuale inosservanza di una o più norme della Convenzione, da cui può derivare (in via soltanto eventuale) un risarcimento al pregiudizio, sia esso di natura economica o morale, sofferto dal ricorrente in seguito alla violazione.

In quest'ottica, chi intende proporre un ricorso individuale deve potersi qualificare come vittima, diretta o indiretta, dell'inosservanza di uno o più diritti sanciti dalla CEDU, non ammettendosi ricorsi in astratto o aventi ad oggetto violazioni soltanto 'ipotetiche'. Oltre a ciò, il sistema CEDU non sembra consentire eccezioni rispetto al novero dei soggetti in grado di iniziare un ricorso individuale, dovendo il relativo elenco di cui all'art. 34 CEDU essere interpretato alla stregua di un *numerus clausus*. In questo senso, come statuito dalla stessa Corte di Strasburgo nel ricorso

³⁹⁴ *Slovenia v. Croatia*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 54155/16, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 18 November 2020; cfr. M. STAVRIDIS, 'Slovenia v. Croatia: A New Admissibility Criterion for Inter-State Applications under the ECHR?', in *EJIL:Talk!*, 6.01.2021, disponibile su www.ejiltalk.org; per un'analisi più approfondita della decisione, sia consentito effettuare un rimando a V. BOTTICELLI, '«Ciò che esce dalla porta (del ricorso individuale) non rientra dalla finestra (del ricorso interstatale)»: la decisione *Slovenia c. Croazia* della Corte europea dei diritti dell'uomo', in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 4, 2021, pp. 1080-1090.

³⁹⁵ Cfr. European Court of Human Rights, *Ljubljanska banka d.d. v. Croatia*, Application No. 29003/07, Decision (Inadmissibility), 12 May 2015; *Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia* [Grand Chamber], Application No. 60642/00, Judgment, 16 July 2014. Per un dettagliato commento sulla decisione, si consideri A. I. MATONTI, 'Il caso *Ljubljanska Banka D.D. c. Croazia*: le società a controllo pubblico fra legittimazione ad agire e responsabilità dello Stato', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. (10)2, 2016, pp. 427-444.

individuale avviato dalla Banca di Lubiana nei confronti della Croazia, le organizzazioni governative non godono del necessario *locus standi* per agire *ex art. 34 CEDU*: la ragione sottesa a questa impostazione risiede nella necessità di evitare l'inconveniente per cui uno Stato divenga al contempo ricorrente, 'sotto le vesti' della persona giuridica da esso controllata o partecipata, e convenuto nell'ambito di un medesimo giudizio. Peraltro, la Corte EDU ha ritenuto che il limite in questione trovi applicazione anche nel caso in cui il ricorso provenga da una società partecipata da uno Stato diverso da quello contro il quale si agisce, e ciò persino nell'ipotesi in cui essa sia controllata da uno Stato non facente parte della Convenzione³⁹⁶.

Per ciò che invece concerne i ricorsi interstatali, le Alte Parti Contraenti, singolarmente o anche in maniera congiunta, possono avviare un procedimento interstatale nei confronti di altri Stati membri della Convenzione. Affinché un ricorso instaurato *ex art. 33 CEDU* possa superare il vaglio di ammissibilità, non vi è alcuna necessità che lo Stato ricorrente dimostri l'esistenza di uno *status* di vittima, essendo in tal senso sufficiente la mera allegazione, anche in via astratta e presuntiva, della violazione di una o più disposizioni della Convenzione.

Richiamandoci al ricorso interstatale *Slovenia c. Croazia* sopra descritto, con cui lo Stato ricorrente allegava le medesime doglianze già prospettate 'singolarmente' dalla Banca di Lubiana nel procedimento individuale *Ljubljanska Banka D.D. c. Croazia*, la Corte EDU è stata chiamata a valutare se ed in quale misura il meccanismo di ricorso interstatale di cui all'art. 33 CEDU consenta ad uno Stato di far valere in giudizio l'inosservanza di diritti umani esistenti in capo ad un soggetto non qualificabile come organizzazione non governativa ai sensi di quanto previsto *ex art. 34 CEDU*. La Corte ha risposto negativamente a tale quesito, ritenendo opportuno declinare la propria giurisdizione – non si comprende se *ratione materie* o *ratione personae*³⁹⁷ – in considerazione del fatto che l'articolo 33 CEDU, interpretato armonicamente con le altre previsioni della Convenzione, non consente di esaminare nel merito un ricorso interstatale presentato al fine di denunciare la violazione dei diritti esistenti in capo ad una persona giuridica cui, non essendo classificabile quale organizzazione non governativa, non è riconosciuto il diritto di ricorrere individualmente. In questo senso, parrebbe potersi dire che, allo stato, la procedura di ricorso interstatale non può in alcun modo essere utilizzata per 'aggirare' i requisiti di cui all'articolo 34 CEDU, ampliando in materia abusiva ed ingiustificata la categoria di individui ed enti cui la Convenzione riconosce diritti e libertà fondamentali in via esclusiva.

³⁹⁶ Cfr. *Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Turkey*, European Court of Human Rights [Third Section], Application No. 40998/98, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 13 December 2007, §§ 78- 82.

³⁹⁷ Cfr. G. MINERVINI, 'Slovenia v Croatia, Admissibility, App No 54155/16, IHRL 4211 (ECHR 2020), 18th November 2020, Council of Europe; European Court of Human Rights [ECHR]; Grand Chamber [ECHR]', in *Oxford Reports of International Law* [ORIL], International Human Rights Law's Module [IHRL], 2 July 2021, disponibile online, § A5.

2.8.3.2. *Il previo esaurimento delle vie di ricorso interne*

Come già rilevato, il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, previsto dall'art. 35, par. 1 CEDU, trova applicazione nei confronti di entrambe le tipologie di ricorso. In sostanza, la regola prevede che qualsiasi violazione della CEDU, sia essa effettiva o soltanto presunta, possa essere fatta oggetto di ricorso, individuale o interstatale, dinanzi alla Corte di Strasburgo soltanto nella misura in cui il ricorrente abbia preventivamente investito della questione i giudici competenti dello Stato convenuto, e soltanto dopo che ogni rimedio giurisdizionale disponibile sia stato stato esperito senza successo nei limiti consentiti dal diritto interno.

Tuttavia, un autorevole studioso ritiene che, se applicata scrupolosamente ai ricorsi interstatali, la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne costituisca un ostacolo procedurale di fatto 'insormontabile' per lo Stato ricorrente, il quale si troverebbe nella difficile posizione di dover necessariamente esaurire verticalmente i rimedi giurisdizionali dello Stato contro il quale intende agire prima di poter ottenere una decisione della Corte di Strasburgo sul merito della questione³⁹⁸.

Invero, per ciò che concerne i ricorsi interstatali, si pone una questione applicativa che non si pone nell'ambito dei ricorsi individuali, generando un problema di coordinamento. Quando uno Stato agisce sul piano internazionale nei confronti di un altro Stato, esso fa, di solito, valere un interesse *proprio e diretto* al rispetto della norma internazionale, specie nel caso in cui venga violato un diritto individuale di un proprio cittadino: in tal caso, dal momento che lo Stato ricorrente potrà qualificarsi come «*special affected*» in seguito alla presunta violazione, dovranno essere esperiti previamente i rimedi di diritto interno. Tuttavia, uno Stato parte di un trattato multilaterale può anche agire al fine di lamentare la violazione di una norma pattizia contenente un obbligo *erga omnes (partes)*, risultando «*indirectly affected*» in seguito alla sua inosservanza: in tal caso, non si potrà ragionevolmente richiedere allo Stato ricorrente di esaurire previamente le vie di ricorso interne dello Stato convenuto. A questo punto, si potrebbe ipotizzare che nell'ambito dei ricorsi interstatali in materia di diritti umani si configurino sempre controversie dirette tra Stati e che, pertanto, la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne non debba applicarsi a tale tipologia di ricorso. Tuttavia, in senso contrario, si potrebbe ritenere che, essendo di solito pur sempre gli individui le vittime dirette di violazioni di norme in materia di diritti umani, la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni debba trovare applicazione anche nei casi interstatali.

Per questo motivo, pur potendosi formalmente ritenere che tale requisito di ammissibilità debba essere applicato 'specularmente' ad entrambe le tipologie di ricorso, la giurisprudenza della Corte EDU ha elaborato una varietà di eccezioni alla regola che, tuttavia, sono suscettibili di essere applicate in maniera più ampia ai ricorsi interstatali che non all'omologo individuale.

³⁹⁸ Cfr. A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, cit., p. 173.

Invero, nell'ambito dei ricorsi individuali, il requisito dell'esaurimento delle vie di ricorso interne è applicato dalla Corte di Strasburgo con notevole flessibilità, senza eccessivi formalismi, tenuto conto della finalità ultima di tutela dei diritti umani. Pertanto, pur essendo necessario che i ricorrenti esauriscano preventivamente le vie di ricorso interne disponibili alla luce dell'ordinamento giuridico dello Stato nei cui confronti il reclamo è proposto, è altrettanto vero che la Corte EDU ha dimostrato di effettuare una valutazione concreta, alla luce delle circostanze concrete del ricorso, senza che possano trovare applicazione eventuali automatismi basati su considerazioni astratte. Nel caso in cui il governo dello Stato convenuto sostenga il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, esso ha poi l'onere di dimostrare che il ricorrente abbia effettivamente ommesso di dedurre le proprie istanze tramite i rimedi giurisdizionali di diritto interno effettivi e disponibili.

La regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, nonché le eccezioni ad essa previste, si applicano in modo analogo ai ricorsi individuali e ai ricorsi interstatali 'interessati', che hanno ad oggetto la presunta violazione dei diritti individuali di una persona fisica posta sotto la sua giurisdizione, secondo uno schema simile alla protezione diplomatica. Nel caso in cui, invece, uno Stato decida di instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 33 CEDU al fine di denunciare una situazione di violazione continua e sistemica, agendo al fine di salvaguardare il c.d. «*collective enforcement*» dei diritti fondamentali, le eccezioni alla regola del previo esaurimento dei rimedi di diritto interno hanno una portata sensibilmente più ampia rispetto al loro ambito di applicazione nei ricorsi individuali, di fatto 'invertendo' il rapporto tra regola ed eccezione.

Per la verità, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Convenzione nel suo testo originario, non era chiaro se il requisito del previo esaurimento delle vie di ricorso interne dovesse trovare applicazione anche ai ricorsi interstatali, alla luce del sibillino tenore letterale dell'allora in vigore art. 26, ora divenuto art. 35, par. 1 CEDU. Invero, la disposizione stabilisce che la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, «come inteso secondo i principi generali del diritto internazionale». A parere del giudice Cançado Trindade, tale specificazione parrebbe, almeno *ictu oculi*, operare un riferimento al meccanismo di protezione diplomatica³⁹⁹, di fatto 'trasponendo' nell'ambito del contenzioso in materia di diritti umani, avente ad oggetto la presunta violazione di uno o più diritti fondamentali degli individui fatta valere da questi ultimi o anche da uno Stato nei confronti di un altro Stato, una condizione che fino a quel momento storico era suscettibile di essere applicato soltanto al contenzioso internazionale *bilaterale* tra Stati⁴⁰⁰. Tuttavia, rimaneva da capire come la regola dovesse essere concretamente applicata nell'ambito del funzionamento del sistema di monitoraggio della Convenzione,

³⁹⁹ A.A. CANÇADO TRINDADE, 'Exhaustion of Local Remedies in the "travaux préparatoires" of the European Convention on Human Rights', in *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, Vol. 58, 1980, pp. 73-88, spec. p. 83.

⁴⁰⁰ C.P.R. ROMANO, 'The Rule of Prior Exhaustion of Domestic Remedies: Theory and Practice in International Human Rights Procedures' in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *International Courts and*

che in un primo momento contemplava la procedura di ricorso interstatale dinanzi alla Commissione EDU come meccanismo di *default*. Sul punto, i lavori preparatori sembrano piuttosto evasivi, limitandosi ad evidenziare che la condizione del previo esaurimento delle vie di ricorso interne era funzionale a regolamentare la presentazione dei ricorsi individuali, nulla disponendosi circa la sua eventuale applicabilità anche ai procedimenti interstatali. Non era, peraltro, possibile ricavare alcuna indicazione utile neppure dalle prime decisioni interstatali della Commissione EDU⁴⁰¹. Invero, nell'ambito dei due procedimenti instaurati dalla Grecia contro il Regno Unito, Constantin Eustathiades, componente della Commissione EDU dal 1954 fino al 1970, passò, nell'arco di pochissimi anni, dall'affermare in prima battuta che la condizione del previo esaurimento delle vie di ricorso interne dovesse applicarsi ad entrambe le tipologie di ricorso⁴⁰² al negare, a seguito di un'analisi più approfondita, quanto precedentemente detto⁴⁰³. Difatti, secondo quanto rilevato da Eustathiades, il fondamento storico e il contenuto dell'allora vigente art. 26 della CEDU deponevano a favore del fatto che l'applicazione di questa disposizione dovesse essere 'confinata' soltanto ai procedimenti individuali. Ciò doveva essere dedotto dal riferimento operato dal testo stesso della previsione ai «principi generali di diritto internazionale riconosciuti»: secondo quanto ricavabile dalla prassi sviluppatasi antecedentemente all'entrata in vigore della Convenzione, il previo esaurimento delle vie di ricorso interne rappresentava una condizione necessaria affinché uno Stato potesse risultare poi legittimato ad agire in protezione diplomatica a tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei propri cittadini. Dunque, la circostanza per cui l'art. 26 CEDU recasse un esplicito riferimento ai principi generali di diritto internazionale ha determinato una diretta 'analogia' tra il procedimento di ricorso individuale disciplinato dalla Convenzione e l'esercizio della protezione diplomatica.

A questo proposito, vale la pena osservare che, al contrario, il ricorso interstatale, pur essendo stato molte volte paragonato (peraltro, dalla medesima Corte EDU) al meccanismo di protezione diplomatica quando lo Stato che agisce si prende carico della tutela di una posizione giuridica soggettiva individuale, differisce sostanzialmente da essa per struttura e finalità⁴⁰⁴. In primo luogo, il novero dei potenziali beneficiari della procedura di cui all'art. 33 CEDU non si limita ai

the Development of International Law: Essays in Honour of Tullio Treves (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2013, pp. 561-572, p. 562.

⁴⁰¹ A.A. CANÇADO TRINDADE, 'L'épuisement des voies de recours internes dans les affaires inter-étatiques', in *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 14, 1978, pp. 139-157, spec. p. 142.

⁴⁰² C. TH. EUSTATHIADES, 'La Convention Européenne des Droits de l'Homme et le Statut du Conseil de l'Europe' in *Die Friedens-Warte*, Vol. 53, 1955-1956, pp. 47-69.

⁴⁰³ C. TH. EUSTATHIADES, 'Les Recours Individuels a la Commission Europeenne des Droits de l'Homme', in D.S. CONSTANTOPOULOS, C. TH. EUSTATHIADES, C.N. FRAGISTAS (eds.), *Grundprobleme des Internationalen Rechts, Festschrift für Jean Spiropoulos* (Bonn: Schimmelbusch & Co.), 1957, pp. 111-138, spec. p. 127.

⁴⁰⁴ Sul punto, si considerino estensivamente le analisi di I. RISINI, 'The Inter-State Application Under the European Convention on Human Rights: More Than Diplomatic Protection', in N. WEIB, J.-M. THOUVENIN (eds.), *The Influence of Human Rights on International Law* (London: Springer International Publishing), 2015, pp. 69-77.

solli cittadini dello Stato ricorrente; al contrario, qualsiasi Alta Parte Contraente può avvalersi del ricorso interstatale anche a favore di privati che non sono suoi cittadini, anzi agendo per conto di questi nel caso in cui il loro Stato di cittadinanza o provenienza sia impossibilitato in tal senso, magari proprio in quanto autore delle asserite violazioni. Pertanto, il raggio d'azione del ricorso interstatale risulta essere notevolmente più ampio, travalicando i confini operativi della *fictio iuris* posta alla base del funzionamento della protezione diplomatica; la legittimazione dello Stato che agisce attivando la procedura di cui all'art. 33 CEDU non deriva dall'esistenza di un danno 'riflesso' derivante dalla violazione dello *standard* minimo di trattamento dei cittadini all'estero, ma dall'obbligo convenzionale di tutelare i diritti fondamentali degli individui.

A dire il vero, l'inadeguatezza del riferimento, pur se *indiretto*, al modello della protezione diplomatica di cui all'art. 24 del precedente testo della CEDU come adeguato mezzo di tutela dei diritti umani era stata successivamente evidenziata dalla CIG nell'ambito della sentenza resa nel 1970 con riferimento al caso *Barcelona Traction*. Nel celebre *obiter dictum*, la Corte evidenziava l'esistenza di differenze strutturali tra i meccanismi universali di tutela dei diritti umani, concepiti sulla falsariga dello schema della protezione diplomatica, da un lato, e la peculiare procedura di ricorso interstatale disciplinata nel sistema CEDU, dall'altro, di cui ne esaltava le caratteristiche e le potenzialità⁴⁰⁵.

Secondo alcuni autori, la natura *sui generis* del ricorso interstatale introdotto dalla CEDU risulta, in definitiva, essere ispirata ad una logica diametralmente inversa rispetto a quella posta alla base della protezione diplomatica⁴⁰⁶. Invero, nell'ambito dei diritti umani e dello stesso sistema CEDU, il previo esaurimento delle vie di ricorso interne non viene previsto al fine di *ostacolare* le persone destinatarie della tutela ma, piuttosto, tende a far sì che una corretta implementazione dei diritti umani possa essere garantita già a livello domestico. Invero, un cittadino dello Stato convenuto accusato di aver asseritamente violato uno o più diritti fondamentali ha, se possibile, un interesse maggiore a vedere in azione l'impianto dei rimedi giurisdizionali interni posti a protezione dei diritti umani rispetto ad un individuo straniero, e ciò in quanto si ritiene correntemente che la tutela dei diritti fondamentali debba essere idealmente attuata, in primo luogo, dinanzi ai tribunali

⁴⁰⁵ International Court of Justice, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Judgment (Preliminary Objections), 5 February 1970, I.C.J. Reports 1970, p. 3, spec. p. 47: «[...] on the universal level, the instruments which embody human rights do not confer on States the capacity to protect the victims of infringements of such rights irrespective of their nationality. It is therefore still on the regional level that a solution to this problem has had to be sought; thus, within the Council of Europe [...] the problem of admissibility encountered by the claim in the present case has been resolved by the European Convention on Human Rights, which entitles each State which is a party to the Convention to lodge a complaint against any other contracting State for violation of the Convention, irrespective of the nationality of the victim.»

⁴⁰⁶ H. LABAYLE, 'Article 24', in L. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT (eds.) *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article* (Paris: Economica; 2nd Edition), 1999, pp. 571-578, p. 572.

nazionali⁴⁰⁷. Soltanto qualora l'esperimento dei rimedi di diritto interno si sia rivelato infruttuoso, o nel caso in cui gli stessi non siano stati in grado di porre rimedio alla violazione, l'individuo o lo Stato potranno adire la Corte EDU.

2.8.3.1.1. Eccezioni che diventano la regola: a) le misure legislative illecite;

Una prima, significativa, eccezione alla pedissequa applicazione della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne nell'ambito dei ricorsi interstatali si ha quando lo Stato ricorrente agisce in giudizio al fine di far rilevare la contrarietà alla Convenzione di una specifica normativa interna allo Stato convenuto, anche in assenza di eventuali vittime che abbiano subito un effettivo pregiudizio derivante dall'applicazione concreta della misura legislativa *de qua*. Com'è evidente, la *ratio* sottesa a tale eccezione risiede nella valutazione per cui si ritiene che, in questi casi, i ricorsi previsti a livello nazionale non possano essere esperiti utilmente.

In tal senso, ad esempio, eventuali irregolarità relative alle deroghe alla Convenzione adottata in stato di urgenza ai sensi dell'art. 15 CEDU, le quali vengono di solito implementate mediante legge ordinaria del Parlamento o tramite ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo, sono passibili di essere dedotte in un procedimento interstatale, e ciò a prescindere dall'esistenza di individui in capo ai quali sia possibile ipotizzare l'esistenza di uno *status* di vittima dell'asserita violazione. In tal senso, a parere di alcuni autori e a differenza di quanto sopra illustrato con riguardo alla procedura quasi-giurisdizionale di comunicazione interstatale prevista dal Protocollo Opzionale ICESCR, l'art. 33 CEDU ben si presta a fungere da 'rete di sicurezza'⁴⁰⁸ cui aggrapparsi nell'ambito di contesti emergenziali in cui i diritti umani risultano essere maggiormente esposti al pericolo di essere violati.

Esempi di questo tipo di ricorsi interstatali possono essere chiaramente rintracciati nel primissimo caso interstatale, già più volte citato, iniziato dalla Grecia nei confronti del Regno Unito, nel successivo caso *Irlanda c. Regno Unito*, nei due distinti ricorsi instaurati da Danimarca, Svezia, Norvegia e Paesi Bassi contro la Grecia al fine di denunciare pubblicamente le gravi e sistematiche violazioni di diritti civili e politici compiute nello Stato convenuto durante la c.d. 'dittatura dei colonnelli', regime totalitario di chiara ispirazione fascista instauratosi a seguito di un colpo di stato verificatosi a cavallo degli anni '60 e '70, nonché, da ultimo, nel procedimento iniziato da Francia, Norvegia, Danimarca, Svezia e Paesi Bassi contro la Turchia – conclusosi, peraltro, con la prima soluzione amichevole registrata nell'ambito di una controversia interstatale promossa ai sensi della CEDU –, avente ad oggetto le gravi violazioni di diritti umani verificatesi dopo il *golpe* del 1980, sotto la vigenza della legge marziale successivamente instaurata.

⁴⁰⁷ Cfr. C.F. AMERASINGHE, *Local Remedies in International Law* (Cambridge, Cambridge University Press; 2nd Edition), 2004, p. 72.

⁴⁰⁸ Cfr. I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, cit., p. 57.

2.8.3.1.2 segue: b) le c.d. «*administrative practices*»

Ancora, la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne conosce un'ulteriore eccezione nel caso in cui lo Stato ricorrente lamenti, nell'ambito di un procedimento interstatale, l'esistenza di una c.d. *administrative practice* contraria ad una o più norme convenzionali, ed agisca al fine di prevenirne la ricorrenza o la continuazione.

L'espressione «*administrative practice*» (d'ora in avanti, resa in italiano come «prassi amministrativa illecita») fa riferimento, appunto, ad uno schema di condotte illecite posto in essere da organi amministrativi, che non riposa direttamente o espressamente su alcun testo di legge o regolamento, e che consiste di due elementi: a) il primo, di carattere oggettivo, richiede la ripetizione degli atti; b) il secondo, avente natura soggettiva e 'psicologica', consta invece della tolleranza ufficiale di tali atti da parte delle autorità statali⁴⁰⁹. La ripetizione degli atti è stata definita dalla Corte EDU come un'accumulazione di violazioni identiche e analoghe, sufficientemente numerose e tra loro interconnesse da non poter essere ritenuti meri incidenti o casi isolati o eccezionali, anzi rappresentando un vero e proprio *pattern* sistemico di condotte illecite⁴¹⁰. La tolleranza ufficiale, invece, implica che, prendendo ad esempio l'art. 3 CEDU recante il divieto di tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, le autorità domestiche preposte a perseguire tali condotte non intraprendono alcuna azione per punire i responsabili o per evitare che le violazioni si ripetano, o ancora le stesse autorità apicali di diritto interno, confrontate con un significativo numero di accuse circa l'esistenza di violazioni, mostrino indifferenza omettendo o rifiutandosi di intraprendere qualsiasi indagine adeguata⁴¹¹.

Ogniqualevolta lo Stato ricorrente allegghi l'esistenza di una presunta prassi amministrativa illecita nell'ambito di un ricorso interstatale, esso deve non solo limitarsi a dedurre la semplice esistenza, ma dovrà altresì fornire prove a sostegno di quanto affermato. Invero, secondo quanto statuito dalla Corte EDU, l'applicazione della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne nell'ambito di un procedimento interstatale può essere validamente esclusa nella misura in cui lo Stato che agisce sia in grado di dimostrare la sussistenza della prassi amministrativa illecita a mezzo di «*substantial evidence*». Tuttavia, dal momento che la verifica circa l'effettivo soddisfaci-

⁴⁰⁹ *Georgia v. Russia (I)*, European Court of Human Rights [Fifth Section], Application No. 13255/07, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 30 June 2009, §§ 40 ss., con ulteriore riferimento alla giurisprudenza interstatale ivi citata. *Ex multis*, si veda anche R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, cit., p. 190.

⁴¹⁰ *Ireland v. United Kingdom (I)*, European Court on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 18 January 1978, YB, Vol. 25, Series A; YB Vol. 23, Series B (1978), p. 1 ss., § 159.

⁴¹¹ *Ireland v. United Kingdom (I)*, European Commission on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Commission Report, 9 February 1976, YB, Vol. 19 (1976), pp. 512 ss., spec. p. 754; *Denmark, Norway, Sweden, The Netherlands v. Greece* ('First Greek Case'), European Commission on Human Rights, Applications Nos. 3321/67, 3323/67, 334/67, Commission Report, 5 November 1969, YB 'The Greek Case' (1969), p. 196 ss., § 29.

mento dei requisiti di ammissibilità del ricorso, ivi comprese le relative eccezioni applicative, avviene normalmente durante una fase processuale ‘prodromica’ rispetto all’eventuale analisi del merito del ricorso, non si può legittimamente porre in capo allo Stato ricorrente l’onere di fornire una prova completa e puntuale dell’allegata prassi. Invero, l’esistenza di una prassi amministrativa illecita potrà essere pienamente riscontrata o, al contrario, negata solo al termine dell’esame del merito della controversia; in fase di ammissibilità, anche una mera prova *prima facie* può essere ritenuta sufficiente. A tal proposito, la Corte EDU ha affermato l’esistenza *prima facie* di una prassi amministrativa illecita ogniqualvolta le allegazioni relative ai casi individuali di violazione, complessivamente considerati alla luce delle osservazioni dello Stato ricorrente e dello Stato convenuto, risultassero sufficientemente e adeguatamente circostanziati.

Una prova in grado di dimostrare *prima facie* la sussistenza di una prassi amministrativa illecita costituisce, dunque, requisito necessario e sufficiente a far sì che lo Stato ricorrente possa ritenersi dispensato dal previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Trattasi, pertanto, di una condizione procedurale che si occupa di ‘ripartire’ e disciplinare l’onere probatorio soltanto al fine di valutare la ricevibilità di un ricorso interstatale. Invero, ove la Corte EDU si ritenga *prima facie* soddisfatta dell’esistenza dell’allegata prassi amministrativa illecita, la decisione finale non risulta essere in alcun modo pregiudicata, dovendo i fatti di causa essere oggetto di un’istruttoria piena e completa nel corso dell’esame di merito; detto altrimenti, qualora lo Stato ricorrente non riesca a dimostrare l’esistenza *prima facie* di una prassi amministrativa illecita, il ricorso interstatale non potrà mai essere considerato inammissibile per manifesta infondatezza, ma lo sarebbe a causa del mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne⁴¹².

La soglia probatoria *prima facie* ai sensi dell’articolo 33 CEDU al fine di ritenere esistente una prassi amministrativa illecita risulta raggiunta nella misura in cui lo Stato ricorrente formuli e faccia valere una c.d. «*genuine allegation*». Invero, nel caso *Georgia c. Russia (I)*, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che, nella fase di ammissibilità del procedimento interstatale *de quo*, la propria attività di accertamento dovesse essere limitata a verificare che le accuse formulate dallo Stato ricorrente non fossero manifestamente prive di ogni fondatezza («*pas du tout étayées*»), o che non difettassero dei requisiti propri di un’allegazione non pretestuosa alla luce dell’art. 33 CEDU⁴¹³.

Pur dovendosi rilevare che l’eccezione alla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne connessa all’esistenza di una prassi amministrativa illecita, presupponendo la ripetizione di gravi violazioni identiche o analoghe, mal si concilierebbe con la natura, la struttura e la *ratio* dei ricorsi individuali, la sua applicazione non rappresenterebbe una prerogativa dei soli procedimenti

⁴¹² Cfr. I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, cit., p. 58.

⁴¹³ Cfr. *Georgia v. Russia (I)*, European Court of Human Rights [Fifth Section], Application No. 13255/07, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 30 June 2009, § 44.

interstatali. Per la verità, già in precedenza gli organi di controllo della CEDU avevano osservato che l'intervenuta pronuncia su un ricorso interstatale potesse influenzare la ricevibilità dei ricorsi individuali originatisi dalle stesse circostanze fattuali; emblematica, in questo senso, è la decisione resa nel 1973 in relazione al caso *Donnelly c. Regno Unito*⁴¹⁴, in cui la Commissione EDU, al fine di ritenere il ricorso *de quo* ammissibile pur in mancanza del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, aveva operato un riferimento al previo accertamento dell'esistenza di una prassi amministrativa illecita riscontrata nel procedimento interstatale *Irlanda c. Regno Unito*. È interessante notare come la anche la Corte EDU abbia, di recente, ribadito che l'esistenza di una c.d. *administrative practice* accertata nell'ambito di un ricorso interstatale determinasse un'inversione dell'onere della prova nel contesto di ricorsi individuali aventi ad oggetto medesime questioni, per l'effetto dando atto di una certa 'interazione' tra le due tipologie di ricorso⁴¹⁵.

2.9. Il meccanismo interstatale a doppio binario stabilito nella Carta africana dei diritti umani e dei popoli

Il sistema regionale africano di tutela dei diritti fondamentali si fonda sulla Carta africana dei diritti umani e dei popoli (d'ora in avanti, Carta africana o Carta di Banjul), che disciplina al proprio interno una varietà di diritti e obblighi sostanziali, la cui supervisione circa il corretto ed effettivo adempimento è demandata ad un organo di monitoraggio quasi-giurisdizionale, la Commissione africana dei diritti umani e dei popoli. Solo in un secondo momento, grazie all'approvazione, nel 1998, del Protocollo di Ouagadougou – entrato in vigore nel 2004 – è stata istituita una Corte africana dei diritti umani e dei popoli, dotata di competenza giurisdizionale *tout court*, cui è affidata una funzione di controllo complementare rispetto a quella adempiuta dalla Commissione africana⁴¹⁶.

Nell'ambito del contesto africano dei diritti umani, in maniera pressoché opposta rispetto a quanto descritto in relazione alla pur 'timida' prassi interstatale sviluppatasi in seno alla CERD,

⁴¹⁴ Cfr. *Donnelly and Others v United Kingdom*, European Commission on Human Rights, Applications Nos. 5577-83/72, Admissibility Decision, 5 April 1973, CD 41, p. 122; per un commento critico di tale decisione, si rimanda a H. HANNUM, K. BOYLE, 'The Donnelly Case, Administrative Practice and Domestic Remedies Under the European Convention: One Step Forward and Two Steps Back', in *American Journal of International Law*, Vol. 71, Issue 2, 1977, pp. 316-322.

⁴¹⁵ Cfr. *Aksoy v. Turkey*, European Court of Human Rights [Chamber], Application No. 21987/93, Judgment, 18 December 1996, §§ 52 ss.

⁴¹⁶ Il Protocollo istitutivo della Corte africana è stato approvato a Ouagadougou il 9 giugno 1998, è entrato in vigore il 25 gennaio 2004 e ha finora ricevuto trentuno ratifiche. La fusione della Corte africana con la Corte di giustizia dell'Unione africana, prevista dal Protocollo di Sharm el-Sheikh del 2008, difficilmente sarà realizzata a breve termine, dato che finora soltanto otto Stati hanno depositato lo strumento di ratifica del suddetto Protocollo a fronte dei quindici strumenti di ratifica il cui deposito è richiesto per la sua entrata in vigore. Lo stesso vale, e a maggior ragione, per il Protocollo di Malabo del 2014, che mira a estendere la competenza dell'eventuale Corte unica al diritto internazionale penale.

nonché alla più corposa giurisprudenza progressivamente elaborata dalla Corte di Strasburgo con riferimento alla procedura di cui all'art. 33 CEDU, non è stato finora possibile riscontrare alcun interesse significativo, in capo agli Stati della Carta africana, ad attivare il procedimento di ricorso tra Stati. Invero, alla data attuale, le comunicazioni interstatali portate all'attenzione della Commissione africana sono soltanto tre; peraltro, a parere di alcuni autori, è difficile immaginare che l'esiguo numero di ricorsi sia destinato ad incrementare nel prossimo futuro, a testimonianza del fatto che il sistema africano sembra ancora essere caratterizzato da una certa 'ritrosia' rispetto all'attuale tendenza degli Stati a voler incardinare ricorsi interstatali sui diritti umani⁴¹⁷.

Nei paragrafi che seguono, ci si soffermerà dapprima ad effettuare un'analisi delle norme procedurali che attribuiscono alla Commissione africana una competenza quasi-giurisdizionale ad esaminare ricorsi interstatali, dando altresì contezza delle diverse condizioni di ammissibilità poste a presidio della regolare instaurazione del reclamo, nonché delle eccezioni eventualmente configurabili. Una simile indagine verrà effettuata, in un secondo momento, per quanto riguarda la disciplina del procedimento interstatale dinanzi alla Corte africana. Seguiranno, infine, alcune conclusioni circa l'eventualità per cui i descritti fattori procedurali, concernenti profili di giurisdizione e ammissibilità, abbiano o meno potuto effettivamente giocare un ruolo determinante nel giustificare la scarsa propensione degli Stati ad instaurare reclami interstatali.

2.9.1. Il procedimento quasi-giurisdizionale di comunicazione interstatale dinanzi alla Commissione africana dei diritti umani e dei popoli

2.9.1.1. *Presupposti di quasi-giurisdizione*

Al pari degli altri strumenti convenzionali in materia di diritti umani già esaminati, anche la Carta africana prevede in capo a ciascuno Stato parte, alla luce di quanto disposto dagli artt. da 47 a 54, la facoltà di adire la Commissione africana mediante ricorso ogniqualvolta esso abbia buone ragioni per ritenere che un altro Stato parte si sia reso responsabile della violazione di una o più norme sostanziali di cui alla Carta di Banjul, ovvero contemplate – e qui può essere individuata una prima novità rispetto ai meccanismi interstatali sopra descritti – in *qualsiasi* altro trattato internazionale in vigore tra le parti, e ciò a prescindere dall'esistenza di eventuali legami giuridici – di cittadinanza o di altra natura – intercorrenti con le vittime. Come si evince dal dato letterale della norma, gli Stati, nel momento in cui decidono di ratificare la Carta africana, accettano automaticamente la possibilità di essere convenuti dinanzi alla Commissione in qualsiasi momento, non

⁴¹⁷ Cfr. la recente analisi di F. VILJOEN, 'A Procedure Likely to Remain Rare in the African System: An Introduction to Inter-State Communications under the African Human Rights System', in *Völkerrechtsblog*, 27.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org, il quale si sofferma però esclusivamente sulle comunicazioni interstatali instaurate dinanzi alla Commissione africana, senza prendere in considerazione la procedura di ricorso interstatale di fronte alla Corte africana.

prevedendosi alcun meccanismo facoltativo di *opt-in* né, tantomeno, alcun ulteriore requisito di reciprocità tra gli Stati parte dell'eventuale procedura.

In questo senso, il procedimento di comunicazione interstatale contemplato nella Carta africana presenta significativi punti di contatto con quello previsto nella CERD, che similmente attribuisce una competenza quasi-giurisdizionale obbligatoria ad un meccanismo di controllo interno al trattato, non essendo possibile per gli Stati evitarne l'applicazione, se non formulando riserve o notificando la propria volontà di denunciare la convenzione. Per la verità, in una delle prime bozze della Carta africana, licenziata nel 1950 dal giudice senegalese Kéba MBaye, considerato dei 'padri fondatori' del progetto di avanzamento del livello di tutela dei diritti umani nella regione africana, gli Stati parte aveva inizialmente optato per una procedura interstatale meramente facoltativa, la cui attivazione era condizionata ad un'espressa dichiarazione di accettazione, *ulteriore* rispetto alla manifestazione di consenso iniziale effettuata in sede di ratifica del trattato⁴¹⁸. Tuttavia, com'è evidente, la versione definitiva della Carta di Banjul ha, in ultima battuta, eliminato qualsiasi riferimento alla necessità di un'ulteriore dichiarazione di accettazione: la scelta di prediligere una legittimazione generale di tutti gli Stati contraenti ad attivare il meccanismo di reclamo interstatale si giustifica alla luce della circostanza per cui, anche nel caso della Carta africana, non meno che in altri trattati in materia di diritti umani, le norme ivi contenute corrispondono, in linea di principio, ad obblighi *erga omnes partes*⁴¹⁹ volti a salvaguardare i valori solidalmente condivisi dall'intera comunità degli Stati parte del trattato di volta in volta considerato e, dunque, privi di una struttura sinallagmatica.

Pur avendo natura obbligatoria, la procedura di comunicazione interstatale prevista dalla Carta africana risulta, come si vedrà a breve nel dettaglio, prevalentemente orientata a consentire una conciliazione tra le parti. Gli artt. da 47 a 49 della Carta, infatti, pongono lo Stato parte che abbia allegato l'inadempienza di una o più norme sostanziali imputabile ad un altro Stato parte dinanzi ad un'alternativa, permettendogli di scegliere tra due differenti procedure, designate dal

⁴¹⁸ Cfr. R. MURRAY, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2019, p. 656.

⁴¹⁹ Secondo L.-A. SICILIANOS, 'L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie: la hiérarchisation de l'ordre juridique international', in *Revue générale de droit international public*, Vol. 116, Issue 2, 2012, pp. 241-274, nei sistemi di tutela dei diritti umani la previsione di meccanismi di garanzia che consentono a tutti gli Stati parti di reagire a eventuali violazioni dei diritti umani e la struttura solidale degli obblighi pattizi in materia di diritti umani si presentano sempre congiuntamente, in maniera tale che dal primo elemento si possa dedurre la conferma del secondo. Per una diversa interpretazione, cfr. M.I. PAPA, 'Interesse ad agire davanti alla Corte internazionale di giustizia e tutela di valori collettivi nella sentenza sul caso Belgio c. Senegal', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 7(1), 2013, pp. 79-104, spec. pp. 91-92, ove l'autrice precisa che i due menzionati elementi conservano comunque una loro autonomia; invero, al di là dei sistemi di tutela dei diritti umani, non è escluso che forme di garanzia collettiva siano previste anche da uno strumento pattizio recante obblighi non *erga omnes (partes)*, ma anzi aventi natura sinallagmatica.

Regolamento di Procedura come «comunicazione-negoziazione» e «comunicazione-reclamo», esperibili l'una conseguentemente all'altra, oppure anche alternativamente⁴²⁰.

Ai sensi dell'art. 47, ciascuno Stato parte della Carta africana è legittimato ad avviare una procedura di comunicazione-negoziazione trasmettendo una notifica in forma scritta sia allo Stato che si presume essersi reso responsabile di una violazione dei diritti umani sanciti nella Carta stessa, sia al Presidente della Commissione africana, il quale tuttavia risulta destinatario della notifica soltanto per finalità meramente informative. Nell'ambito della procedura di comunicazione-negoziazione, infatti, il ruolo della Commissione appare piuttosto marginale, essendo relegato ad un generale dovere di agevolare il più possibile il raggiungimento di un accordo amichevole tra gli Stati parte della controversia a seguito di un tentativo di negoziati bilaterali, non essendole attribuita alcuna possibilità di intervento⁴²¹. In quest'ottica, pur essendo stata definita quale «phase préliminaire de conciliation dont le déroulement s'effectue totalement en dehors du cadre de la Commission», la procedura di comunicazione-negoziazione non contempla la messa in opera di un meccanismo di conciliazione *tout court*⁴²². Invero, dal momento che l'art. 47 della Carta africana prevede che soltanto lo Stato destinatario – e non anche la Commissione – possa fornire proprie osservazioni scritte, il procedimento si sostanzia in un 'dialogo diretto' tra i due Stati coinvolti, senza alcuna intermediazione di organi terzi⁴²³.

A norma dell'art. 48, qualora non sia possibile dirimere la controversia entro il termine di tre mesi dall'avvio della procedura di comunicazione-negoziazione, ciascuno dei due Stati interessati ha la facoltà di adire la Commissione africana per richiederne l'intervento al fine di risolvere la questione. In tal caso, la comunicazione-negoziazione si *trasformerebbe* in una comunicazione-reclamo, fermo restando che, come sopra anticipato, ai sensi dell'art. 49 della Carta di Banjul uno Stato è in ogni caso legittimato ad instaurare una comunicazione-reclamo direttamente dinanzi alla Commissione africana, non potendo individuarsi alcun obbligo di previo esperimento della procedura della comunicazione-negoziazione.

⁴²⁰ La terminologia qui adottata è mutuata da quella del nuovo Regolamento di Procedura della Commissione africana, adottato nel 2020: la seconda sezione del terzo capitolo della terza parte (contenente il solo art. 108) è intitolata «Consideration of Communications Received in Conformity with Article 47 of the Charter: Communications-Negotiations of States Parties»; la terza sezione del terzo capitolo della terza parte (comprendente gli artt. 109-114) è invece intitolata «Consideration of Communications Received under Articles 48 and 49 of the Charter: Communications-Complaints of States Parties».

⁴²¹ L'articolo 108, par. 4, del Regolamento di Procedura della Commissione africana si limita a prevedere che gli Stati coinvolti in una comunicazione-negoziazione debbano tenere la Commissione africana al corrente dell'andamento dei negoziati.

⁴²² Così M. KAMARA, 'La promotion et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Protocole facultative additionnel de juin 1998', in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 63, 2005, pp. 709-727, spec. p. 715.

⁴²³ F. OUGUERGOUZ, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa* (Leiden: Martinus Nijhoff), 2003, p. 573.

A differenza di quanto previsto nella fase prodromica dei negoziati bilaterali, lo Stato che decide di rivolgersi alla Commissione africana *ex art. 48* della Carta di Banjul ha l'onere di presentare un ricorso completo di tutte le informazioni già fornite durante la procedura di cui all'art. 47, nonché, in aggiunta, l'indicazione specifica delle misure implementate nell'ottica di pervenire ad una soluzione concordata della questione, delle osservazioni formulate dagli Stati parte sul punto e, infine, dell'eventuale ricorso a possibili procedimenti di buoni uffici, inchieste internazionali o risoluzione delle controversie contemplati da altri trattati conclusi a livello regionale o universale, ratificati dagli Stati coinvolti⁴²⁴.

La comunicazione-reclamo così instaurata viene poi trasmessa dal Segretariato della Commissione africana allo Stato convenuto, che avrà novanta giorni per presentare le sue osservazioni aventi ad oggetto eventuali profili di (in)ammissibilità del ricorso⁴²⁵. Tali osservazioni dovranno in seguito essere ritrasmesse allo Stato ricorrente, che avrà diritto di replica. Al pari di quanto previsto per la procedura di comunicazione individuale, viene nominato un commissario relatore, che avrà facoltà di richiedere, sempre per il tramite del Segretariato, ulteriori informazioni o chiarimenti agli Stati parte, che siano utili a gettare ulteriore luce sulle circostanze fattuali dedotte nel ricorso⁴²⁶.

Al termine di questa fase di consultazioni con gli Stati, il commissario relatore è chiamato a redigere una relazione sulla ricevibilità della comunicazione, da presentare per l'approvazione nel corso di una delle sessioni, siano esse ordinarie o straordinarie, che scadenzano l'attività di monitoraggio regolarmente svolta dalla Commissione africana. La relazione dovrà contenere un breve riepilogo delle vicende poste alla base del ricorso e delle norme della Carta africana asseritamente violate, unitamente ad una raccomandazione contenente osservazioni sull'ammissibilità della comunicazione, nonché su possibili iniziative o rimedi da adottare nell'ottica di definire la questione⁴²⁷. Ulteriori ragguagli, da rendersi in forma scritta od orale, possono poi essere ancora richiesti agli Stati entro i novanta giorni che precedono la convocazione di una sessione⁴²⁸, in occasione della quale la Commissione africana, dopo aver esaminato il rapporto stilato dal commissario relatore, renderà nota la propria decisione motivata sull'ammissibilità della comunicazione⁴²⁹.

⁴²⁴ Cfr. African Commission on Human and Peoples' Rights, Rules of Procedure (2020), Rule 109, 'Seizure of the Commission': « 1. Any Communication under Articles 48 and 49 of the Charter may be submitted to the Chairperson of the Commission through the Secretary by an interested State Party. 2. The Communication shall contain information on the following or be accompanied particularly by: a) Measures taken to resolve the issue pursuant to Article 47 of the African Charter, including the text of the initial communication and any subsequent written explanation from the interested States Parties relating to the issue; b) *Measures taken to exhaust regional or international procedures of settlement or good offices*; and c) Any other procedure of international investigation or international settlement to which the interested States Parties have resorted (enfasi aggiunta)».

⁴²⁵ *Ibid.*, Rule 110, par. 1.

⁴²⁶ *Ibid.*, Rule 110, par. 2.

⁴²⁷ *Ibid.*, Rule 110, par. 3.

⁴²⁸ *Ibid.*, Rule 110, par. 4.

⁴²⁹ *Ibid.*, Rule 111, par. 1.

2.9.1.2. Condizioni di ammissibilità

Al pari di quanto illustrato con riguardo ai procedimenti di ricorso interstatale già sopra esaminati, anche il sistema africano dei diritti umani condiziona la possibilità di pervenire ad una decisione (sebbene non vincolante) di merito su una questione dedotta mediante comunicazione interstatale all'effettivo assolvimento di determinati requisiti di ammissibilità. In maniera non dissimile a quanto già rilevato, anche nell'ambito della Carta africana la condizione principale posta a presidio della ricevibilità dei reclami interstatali coincide con il previo esaurimento delle vie di ricorso interne allo Stato convenuto. Nondimeno, lungi dal fare riferimento ai rimedi di diritto interno, l'assoluta novità della Carta risiede nella circostanza per cui l'obbligo di esaurire preventivamente tutte le vie di ricorso riguarda anche altre procedure previste da trattati internazionali conclusi a livello regionale o universale, che abbiano natura contenziosa o conciliativa, come ad esempio i buoni uffici⁴³⁰.

Per la verità, la bozza di Carta africana licenziata da Keba Mbaye prevedeva che il previo esaurimento dei ricorsi dovesse riguardare, in linea con quanto contemplato negli altri trattati sui diritti umani, solo ed esclusivamente rimedi di diritto domestico, dovendosi ugualmente applicare a comunicazioni sia individuali, sia interstatali. Tuttavia, come già illustrato, esigere che uno Stato esaurisca preventivamente i rimedi interni allo Stato nei cui confronti intende agire può integrare una condizione tutt'altro che agevole; invero, siffatto requisito, pur confacendosi alla 'fisionomia' e alla *ratio* dei procedimenti di reclamo individuale, mal si attaglia alla struttura dei ricorsi tra Stati⁴³¹. La stessa Commissione africana ha dimostrato di essere consapevole di questa difficoltà, facendo allusione a tale problematica nell'ambito di una decisione resa in relazione ad un ricorso individuale instaurato da persone fisiche che, pur agendo in nome proprio, sembravano stare in giudizio per conto del governo del Burundi⁴³². Chiamata ad esaminare l'ammissibilità del reclamo alla luce delle condizioni previste *ex art.* 56 della Carta, la Commissione africana rilevò che, nel caso *de quo*, tali requisiti di ricevibilità non potevano trovare applicazione nella misura in cui i tribunali interni del Burundi non erano in grado di esercitare la propria competenza *ratione personae* nei confronti degli Stati convenuti. Questa circostanza, a parere della Commissione, rappresentava un'ulteriore indicazione del fatto che le questioni dedotte con il ricorso avrebbero dovuto essere più opportunamente allegate in un procedimento proposto ai sensi degli artt. da 47 a 54.

In maniera analoga, stavolta nell'ambito di una vera e propria comunicazione interstatale vera e propria iniziata dalla Repubblica Democratica del Congo nei confronti di Burundi, Ruanda

⁴³⁰ Cfr. African Commission on Human and Peoples' Rights, Rules of Procedure (2020), Rule 109.

⁴³¹ Cfr. R. MURRAY, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Commentary*, cit., p. 658.

⁴³² Cfr. African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 157/96, *Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi v. Kenya, Uganda, Rwanda, Tanzania, Zaire (DRC), Zambia*, Report of 29 May 2003, §§ 65-66.

ed Uganda, la Commissione africana aveva rilevato che, pur essendo vero che l'esame del merito di un ricorso è subordinato, tra le altre condizioni, al previo esaurimento dei ricorsi interni, qualora esistenti ed effettivi, sempre che ciò non implichi eccessive lungaggini temporali. Peraltro, dal momento che le allegate violazioni dei diritti umani erano state compiute dagli Stati convenuti nel territorio dello Stato che agiva, di fatto rendendo per quest'ultimo inutile anche solo provare ad adire le vie di ricorso interne, la Commissione africana aveva concluso per l'ammissibilità della comunicazione interstatale *de qua*, senza tuttavia considerare che la Repubblica Democratica del Congo stesse effettivamente agendo a tutela di individui posti a vario titolo sotto la propria giurisdizione⁴³³. A tal proposito, come evidenziato in dottrina da Frans Viljoen, ulteriori spiegazioni da parte della Commissione africana sarebbero state gradite, soprattutto alla luce dell'eventualità per cui gli individui, qualificandosi come vittime 'dirette' della violazione, ben avrebbero potuto – nel caso di specie e, più in generale, nell'ambito dei procedimenti interstatali – essere legittimati ad ottenere un risarcimento dinanzi alle corti interne⁴³⁴.

Il riferimento alla necessità per cui lo Stato ricorrente sia chiamato, nel caso in cui decida di trasmettere una comunicazione interstatale alla Commissione africana ai sensi dell'art. 48, a menzionare eventuali procedure internazionali, aventi natura investigativa o contenziosa, pendenti tra le medesime parti dinanzi ad altri tribunali od organi quasi-giurisdizionali istituiti da trattati regionali o universali, lascia implicitamente intendere che la Carta africana non preclude l'instaurazione di eventuali procedimenti paralleli⁴³⁵. Tale ampia libertà riconosciuta agli Stati parte in punto di *lis pendens* appare suffragata dal fatto che la relativa preclusione non risulta ad oggi contemplata né in altre norme della Carta africana, né all'interno del Regolamento di Procedura. Peraltro, si nota come neppure il connesso principio di *ne bis in idem* sembra essere stato fatto oggetto di espressa regolamentazione, e ciò non soltanto nell'ambito del rapporto tra un ricorso interstatale instaurato dinanzi alla Commissione africana e altri procedimenti già definiti dinanzi a tribunali od organismi quasi-giurisdizionali istituiti da *altri* trattati, ma anche e soprattutto per ciò che concerne eventuali comunicazioni interstatali instaurate in merito a questioni già decise dalla stessa Commissione africana nel corso di una precedente procedura interstatale la cui trattazione si è già conclusa.

In dottrina, qualche autore ha descritto questa lacuna come un «*genuine loophole*» insito nel sistema africano⁴³⁶. Alla luce di tale carenza, è forse possibile spiegare l'evasività della Commis-

⁴³³ *Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda, Uganda*, Communication No. 227/99, Decided on Merits, 33rd Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 29 May 2009.

⁴³⁴ F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa* (Oxford: Oxford University Press), 2007, p. 362.

⁴³⁵ African Commission on Human and Peoples' Rights, Rules of Procedure (2020), Rule 109.

⁴³⁶ F. OUGUERGOUZ, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa* (Leiden, Martinus Nijhoff), 2003, p. 580.

sione africana quando, sempre con riferimento al caso *Repubblica Democratica del Congo c. Burundi, Ruanda ed Uganda*, ritenendo la comunicazione interstatale ammissibile alla luce dei requisiti disciplinati ex art. 56 della Carta, ha ritenuto di non dover esaminare l'eccezione con cui l'Uganda ha fatto presente la contestuale pendenza di un altro procedimento separato vertente sui medesimi fatti di causa dinanzi alla CIG, nell'ambito del procedimento instaurato dalla Repubblica Democratica del Congo nei confronti dell'Uganda⁴³⁷.

Tuttavia, secondo quanto opportunamente rilevato da Viljoen, la Commissione africana ha comunque dimostrato, pur se soltanto indirettamente, di tenere in debita considerazione il procedimento interstatale parallelo dinanzi alla CIG, la cui trattazione parrebbe aver influito in maniera significativa sulle tempistiche di svolgimento della procedura dinanzi alla Commissione africana⁴³⁸. Invero, l'adozione di una prima decisione (di ammissibilità) sulla comunicazione interstatale *de qua*, formalmente instaurata dinanzi alla Commissione africana nel 1999, si è fatta attendere fino al 2003; peraltro, essa è stata poi pubblicata soltanto nel 2006, ben tre anni dopo la sua adozione, ma comunque 'a stretto giro' rispetto alla sentenza di merito pubblicata dalla CIG dal 2006. Si osserva, peraltro, come la decisione di ammissibilità emanata dalla Commissione africana non avrebbe potuto produrre alcun effetto concreto sulla definizione del merito della controversia dinanzi alla CIG. Pertanto, l'eccessiva cautela adoperata dalla Commissione africana parrebbe essere sintomatica delle evidenti difficoltà, aventi carattere politico ancor prima che giuridico, sottese alla trattazione delle comunicazioni interstatali.

2.9.2. Il procedimento giurisdizionale di comunicazione interstatale dinanzi alla Corte africana dei diritti umani e dei popoli

Le norme relative alle comunicazioni interstatali dinanzi alla Corte africana sono sancite all'interno del c.d. Protocollo di Ouagadougou, istitutivo della stessa Corte.

Da queste previsioni è possibile ricavare, *inter alia*, una conferma del fatto che la struttura solidale della quasi totalità degli obblighi convenzionali in materia di diritti umani non implica necessariamente una parificazione tra tutti gli Stati parte del Protocollo per ciò che riguarda la loro legittimazione ad adire la Corte nell'ipotesi in cui un altro Stato parte abbia violato i suddetti obblighi⁴³⁹. Invero, si evidenzia come, in maniera 'inedita' rispetto a quanto in precedenza osservato

⁴³⁷ Cfr. *Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda, Uganda*, Communication No. 227/99, Decided on Merits, 33rd Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 29 May 2009, §§ 62-63; cfr. International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 3 February 2006, I.C.J. Reports 2006, p. 6.

⁴³⁸ F. VILJOEN, *International Human Rights Law in Africa* (Oxford: Oxford University Press), 2007, p. 362.

⁴³⁹ Si precisa che alla Corte africana possono essere sottoposti ricorsi interstatali riguardanti l'eventuale violazione degli obblighi scaturenti non solo dalla Carta africana, ma anche addirittura da ogni altro strumento convenzionale sui diritti umani di cui gli Stati in lite siano parti. In virtù dell'articolo 3, par. 1, del suo Protocollo istitutivo, la Corte gode

con riferimento ad altri sistemi di tutela, le norme del Protocollo che regolamentano il procedimento di ricorso interstatale accordano in effetti una sorta di ‘prelazione’ al singolo Stato che, intendendo difendere determinati suoi interessi individuali, appare specialmente legittimato a presentare un ricorso alla Corte. Per l’effetto, qualsiasi altra azione interstatale volta a preservare il c.d. «*collective enforcement*» dei diritti fondamentali instaurata da uno Stato parte non «*specially affected*» rispetto alla lamentata violazione è destinata a passare, come si vedrà, in secondo piano.

L’art. 5, par. 1, del Protocollo di Ouagadougou attribuisce la facoltà di adire la Corte africana mediante comunicazione interstatale alle seguenti categorie di ricorrenti: a) la Commissione africana; b) lo Stato parte che abbia già depositato una comunicazione presso la Commissione africana; c) lo Stato parte contro il quale sia stata già depositata una comunicazione presso la Commissione africana; d) lo Stato parte il cui cittadino sia vittima di una violazione dei diritti umani perpetrata da un altro Stato parte; e) le organizzazioni intergovernative africane.

Qualora uno Stato parte della Carta africana decida di ratificare il Protocollo, esso accetta automaticamente e in maniera incondizionata la competenza giurisdizionale della Corte africana a ricevere ed esaminare i ricorsi portati alla sua attenzione dai ricorrenti appena elencati. Per quel che qui è d’interesse, l’analisi sarà limitata ai ricorrenti enumerati nelle lett. b), c) e d) dell’art. 5, par. 1 del Protocollo.

In prima battuta, le lettere b) e c) contemplano l’attivazione della giurisdizione interstatale della Corte africana ad opera di Stati parte coinvolti in una procedura già incardinata presso la Commissione africana. Si è già rilevato che, dal 1986 ad oggi sono solo cinque le comunicazioni interstatali che sono state depositate presso la Commissione africana, e solo una di esse è riuscita ad approdare alla fase di merito. Sembra, di conseguenza, improbabile che uno Stato parte che abbia in precedenza agito in qualità di attore dinanzi alla Commissione africana si rivolga in seguito alla Corte; analogamente, sembra ancora meno verosimile che uno Stato convenuto nella procedura davanti alla Commissione africana in prima battuta decida successivamente di avviare un ennesimo giudizio dinanzi alla Corte ai sensi della lett. c), se non altro alla luce dell’ovvia considerazione per cui è piuttosto raro che lo Stato accusato di aver posto in essere violazioni di diritti umani possa agilmente convenire in giudizio lo Stato che lo ha accusato, di fatto rispondendo all’originario ricorso con un secondo ricorso che possa essere ritenuto fondato e circostanziato⁴⁴⁰.

infatti di una vasta competenza *ratione materiae*. L’articolo 7 del Protocollo prevede inoltre che, per la risoluzione delle controversie di cui è investita, la Corte debba applicare le disposizioni sia della Carta africana sia di ogni altro strumento internazionale sui diritti umani ratificato dagli Stati interessati.

⁴⁴⁰ È necessario evidenziare che – almeno implicitamente – l’articolo 5, par. 1, lett. c), del Protocollo di Ouagadougou consente anche ad uno Stato previamente convenuto davanti alla Commissione africana a seguito di una comunicazione individuale (l’articolo 55, par. 1, della Carta africana, riguardante le c.d. «*other communications*», è stato sempre interpretato nel senso di garantire agli individui e alle organizzazioni non governative la possibilità di attivare la Commissione) di adire poi la Corte africana a proposito di quello stesso caso. Presso la Corte si instaurerebbe allora

A riprova della scarsa prospettiva di realizzazione di tali scenari, occorre rilevare, ancora una volta, che sebbene il Protocollo di Ouagadougou della Corte africana sia in vigore da ben diciassette anni, non è ancora mai accaduto che uno Stato già attore o convenuto dinanzi alla Commissione abbia poi successivamente adito *anche* la Corte.

D'altro canto, la lettera d) dell'art. 5, par. 1 del Protocollo attribuisce in capo allo Stato di cittadinanza della vittima delle allegte violazioni dei diritti umani la possibilità di presentare direttamente – e, dunque, senza che vi sia il bisogno di adire precedentemente la Commissione – un ricorso alla Corte africana contro lo Stato presumibilmente responsabile di tali violazioni.

La disposizione in questione pone chiaramente l'accento sull'importanza del vincolo della cittadinanza intercorrente tra lo Stato che agisce e la vittima i cui diritti fondamentali si ritengono violati. Nell'ambito del sistema africano, pertanto, viene riconosciuta una sorta di preminenza in capo allo Stato di cittadinanza quando si tratta di far valere in giudizio la pretesa violazione dei diritti individuali⁴⁴¹. Solo in un secondo momento, specie nell'ipotesi in cui tali inosservanze siano imputabili proprio allo Stato che dovrebbe esercitare un'azione assimilabile a quella promossa secondo lo schema della protezione diplomatica, la legittimazione ad agire passa allora – ma, appunto, soltanto in via subordinata – agli altri Stati parte.

La sussistenza di una simile legittimazione *primaria* ad agire risulta altresì confermata dalla lettera dell'art. 42, par. 2, lett. b) del vigente Regolamento di Procedura della Corte africana, adottato nel 2020, a tenore del quale il Cancelliere è tenuto ad inoltrare una copia di ogni ricorso ricevuto, sia esso individuale o interstatale, allo Stato di cittadinanza della vittima, se diverso dallo Stato convenuto. La citata previsione procedurale sembrerebbe, tra l'altro, collegarsi direttamente alla possibilità, riconosciuta allo Stato di cittadinanza della vittima alla luce dell'art. 5, par. 2 del Protocollo, di intervenire in qualità di terzo nell'ambito di una comunicazione individuale promossa

una controversia tra lo Stato (originariamente convenuto e ora attore) e l'individuo (inizialmente attore e adesso convenuto). Questo tipo di controversia non appare rilevante in questa sede. Nondimeno, non si può fare a meno di evidenziare la pericolosità di una simile situazione processuale: si delineerebbe così una sorta di ricorso in appello a esclusivo vantaggio degli Stati e a detrimento dell'individuo autore dell'originaria comunicazione, in spregio del noto principio della parità delle armi in ambito processuale, peraltro ricompreso nel più ampio diritto all'equo processo enunciato pure nell'art. 7 della Carta africana.

⁴⁴¹ In dottrina, il ruolo preminente che il Protocollo di Ouagadougou conferisce sul piano della legittimazione processuale presso la Corte africana allo Stato di cittadinanza della vittima di violazioni dei diritti umani rispetto a tutti gli altri Stati aderenti allo strumento convenzionale che enuncia i diritti violati è evidenziato da F. OUGUERGOUZ, 'La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale', in *Annuaire français de droit international*, Vol. 52, 2006, pp. 213-240, spec. p. 229, e M.I. PAPA, 'Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi *erga omnes*', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 91(3), 2008, pp. 669-737, spec. p. 700, nota 66.

dinanzi alla Corte africana direttamente dalla vittima stessa o da una organizzazione non governativa, avente ad oggetto inosservanze dei diritti umani presumibilmente poste in essere da uno Stato estero⁴⁴².

Alla luce di quanto appena illustrato, può senz'altro evidenziarsi come il sistema africano di tutela dei diritti fondamentali, essendo il più recente tra i trattati regionali entrati in vigore, risulti essere ispirato a logiche meno 'bilaterali' e più orientate ad un sistema collettivo. Invero, almeno sul piano della garanzia processuale dei diritti umani convenzionalmente enunciati, risulta ridimensionata la tesi secondo cui non sarebbe possibile individuare uno Stato *specialmente* leso in caso di violazioni di obblighi solidali riguardanti i diritti umani, dato che tutti gli Stati si collocherebbero sullo stesso livello e potrebbero, dunque, essere egualmente legittimati ad agire.

Rimane comunque il fatto che, ad oggi, gli Stati africani sono restii a promuovere ricorsi avverso altri Stati africani anche quando si tratta di difendere i loro stessi cittadini. Non è, infatti, finora mai accaduto che uno Stato abbia presentato un ricorso alla Corte africana *ex art. 5, par. 1, lett. d)* del Protocollo. Evidentemente, le questioni di politica internazionale tendono ancora a prevalere. Più in generale, e in un'ottica futura, le probabilità che uno Stato effettui un ricorso interstatale davanti alla Corte in virtù dell'*art. 5, par. 1, lett. b), c) o d)* del Protocollo appaiono dunque molto scarse.

2.10. Il meccanismo interstatale a doppio binario stabilito nella Convenzione interamericana dei diritti umani (CADU)

2.10.1. Un sistema di monitoraggio multilivello: la coesistenza della Commissione e della Corte interamericana sui diritti umani

La Parte Seconda della Convenzione interamericana per i diritti umani (d'ora in avanti, CADU o Convenzione interamericana), rubricata «*Means of Protection*», individua e regola l'attività degli organi di controllo – siano essi giurisdizionali o anche solo quasi-giurisdizionali – incaricati di supervisionare la corretta implementazione degli obblighi sostanziali, recanti diritti e libertà fondamentali dell'individuo, enunciati nella Parte Prima della CADU.

Fin dalle origini, in maniera non dissimile dal proprio 'omologo' europeo e dagli altri trattati internazionali all'epoca già vigenti, il progetto normativo posto alla base della Convenzione interamericana non intendeva limitarsi a prevedere un mero *inventario* di diritti e libertà fondamentali all'interno di uno strumento pattizio vincolante; al contrario, esso intendeva istituire un

⁴⁴² In tale ottica, una posizione di preminenza allo Stato di cittadinanza della vittima è riconosciuta anche nel sistema europeo di tutela dei diritti umani: l'articolo 36 della Convenzione europea attribuisce infatti a tale Stato il diritto di intervenire in ogni procedimento avviato presso la Corte europea a seguito del ricorso di un individuo che lamenti di aver subito violazioni dei suoi diritti da parte di uno Stato estero.

meccanismo di *accountability* che fosse in grado di censurare l'eventuale condotta inadempiente degli Stati parte che sceglievano di sottoscrivere il trattato, così impegnandosi ad eseguire gli obblighi internazionali ivi contenuti. Anzi, come pure osservato da alcuni studiosi, l'implementazione di un sistema di controllo adeguato ed efficace ha rappresentato il cuore pulsante del progetto di codificazione⁴⁴³. In questo senso, è innegabile che gli estensori della CADU si siano ispirati e siano stati influenzati dagli organi di controllo stabiliti all'interno delle altre convenzioni, universali o regionali, in materia di diritti umani concluse in precedenza, quali *ex multis* la CEDU e i due Patti internazionali del 1966. Tuttavia, pur tenendo in debita considerazione tali realtà, gli autori delle diverse bozze di Convenzione hanno inteso prevedere disposizioni sostanziali e procedurali *ad hoc*, in grado di meglio adattarsi al particolarismo del sistema interamericano.

Invero, il Capitolo IV della Parte Seconda Convenzione, intitolato 'Competent organs', si apre con l'art. 33, che identifica le istituzioni cui è attribuito il ruolo di monitorare l'attuazione, ad opera degli Stati parte, degli obblighi sostanziali contemplati nella CADU. Il primo organo menzionato è la Commissione interamericana dei diritti umani, formata da sette membri e avente sede ufficiale a Washington D.C., negli Stati Uniti d'America. Tale organo, tuttavia, non è stato creato in seno alla Convenzione interamericana, ma è stato istituito tramite delibera adottata nel 1959 dalla riunione di consultazione dei Ministri degli Affari Esteri, ed è stato concepito quale meccanismo permanente dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA)⁴⁴⁴. In seguito all'ufficiale entrata in vigore della CADU nel 1978, la Commissione interamericana ha iniziato a svolgere mansioni di monitoraggio del trattato, potendo esaminare e decidere, benché a mezzo di decisioni prive di efficacia vincolante, ricorsi promossi da individui o da Stati; al contempo, la medesima ha mantenuto intatte le originarie mansioni di organo consultivo dell'OSA, incaricato di diffondere e promuovere la consapevolezza sui diritti umani, nonché di ottenere informazioni e stilare rapporti inerenti alla situazione generale dei diritti umani all'interno degli Stati membri.

Il Capitolo VII della Convenzione interamericana reca al proprio interno disposizioni tese a disciplinare nel dettaglio l'organizzazione, il funzionamento e le competenze della Commissione; gli artt. da 34 a 51 CADU sono stati poi successivamente integrati dallo Statuto della Commissione interamericana e dal Regolamento di Procedura, nonché parzialmente replicati nel Capitolo IX della CADU, recante disposizioni comuni alla Commissione e alla Corte interamericana.

Come in parte già anticipato, l'ulteriore istituzione competente a monitorare l'implementazione della CADU è la Corte interamericana dei diritti umani, composta anch'essa da sette mem-

⁴⁴³ Cfr. L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2022, p. 883.

⁴⁴⁴ Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Resolución Mil, in Acta Final, Washington, DC, Secretaría General de la OEA. 1960, Doc. OEA/Ser. C/II.5, pp. 10–11.

bri togati e avente sede a San José, in Costa Rica. Al contrario di quanto evidenziato circa la Commissione, la Corte interamericana è stata istituita dalla CADU e, pertanto, rinviene la propria legittimazione giuridica all'interno della Convenzione. Il Capitolo VIII CADU (artt. 52-69) si occupa di disciplinare il generale funzionamento della Corte interamericana, prevedendo regole dettagliate per ciò che concerne la sua organizzazione, le modalità di esercizio della sua giurisdizione e la procedura. Analogamente a quanto appena rilevato con riguardo alla Commissione interamericana, anche le norme pattizie riguardanti l'attività della Corte sono completate dallo Statuto della Corte, dal suo Regolamento di Procedura e dal già citato Capitolo IX della Convenzione interamericana.

2.10.2. Il procedimento quasi-giurisdizionale di petizione interstatale dinanzi alla Commissione interamericana

2.10.2.1. *Presupposti di quasi-giurisdizione*

Il procedimento di comunicazione interstatale di fronte alla Commissione interamericana rinviene la propria disciplina all'interno dell'art. 45 CADU⁴⁴⁵. Tale disposizione, inserita nel Capitolo VII della Convenzione interamericana relativo alle competenze quasi-giurisdizionali della Commissione, presenta notevoli legami funzionali con l'art. 44 CADU, il quale si occupa di regolamentare il meccanismo di petizione individuale⁴⁴⁶.

La *ratio legis*, la struttura e il funzionamento del meccanismo di reclamo interstatale di cui all'art. 45 CADU, lungi dal replicare il modello *ex art.* 33 CEDU, sembrano piuttosto riecheggiare la consueta struttura consensuale del contenzioso internazionale tra Stati, fondata sul già più volte menzionato modello della clausola facoltativa di giurisdizione obbligatoria di cui all'art. 36, par. 2 dello Statuto della CIG. A differenza dell'art. 44 CADU, che attribuisce alla Commissione interamericana una competenza quasi-giurisdizionale obbligatoria – che non abbisogna di dichiarazioni di accettazione aggiuntive rispetto a quella effettuata in sede di sottoscrizione del trattato, appli-

⁴⁴⁵ L'articolo 45 CADU prevede quanto segue: «1. Any State Party may, when it deposits its instrument of ratification of or adherence to this Convention, or at any later time, declare that it recognizes the competence of the Commission to receive and examine communications in which a State Party alleges that another State Party has committed a violation of a human right set forth in this Convention. 2. Communications presented by virtue of this article may be admitted and examined only if they are presented by a State Party that has made a declaration recognizing the aforementioned competence of the Commission. The Commission shall not admit any communication against a State Party that has not made such a declaration. 3. A declaration concerning recognition of competence may be made to be valid for an indefinite time, for a specified period, or for a specific case. 4. Declarations shall be deposited with the General Secretariat of the Organization of American States, which shall transmit copies thereof to the member states of that Organization. »

⁴⁴⁶ L'articolo 44 CADU prevede quanto segue: «Any person or group of persons, or any nongovernmental entity legally recognized in one or more member states of the Organization, may lodge petitions with the Commission containing denunciations or complaints of violation of this Convention by a State Party».

candosi ‘automaticamente’ a tutti gli Stati parte –, l’attivazione dell’art. 45 CADU non può prescindere da un’esplicita manifestazione di consenso ad opera degli Stati interessati⁴⁴⁷. La scelta di optare per un modello di quasi-giurisdizione opzionale e a carattere reciproco può essere agilmente illustrata alla luce della circostanza per cui, all’epoca in cui furono avviati i lavori preparatori della Convenzione interamericana in seno all’OSA, il modello di competenza di gran lunga prevalente nell’ambito del contenzioso tra Stati – che, in verità, è quello che ancora oggi risulta essere preponderante – presupponeva una competenza meramente facoltativa.

In questo senso, la formulazione letterale dei quattro commi di cui si compone l’art. 45 CADU esprime a pieno tale paradigma ‘stato-centrico’: essi, invero, sono redatti in maniera estremamente cauta e generica, riflettendo una logica di reciprocità che si pone in netta contrapposizione con le finalità di tutela tipiche di ogni trattato in materia di diritti umani. In particolare, se il primo paragrafo, come già rilevato, afferma la necessità per cui lo Stato parte interessato ad azionare la procedura di reclamo interstatale debba rendere un’espressa dichiarazione di accettazione della competenza, il secondo paragrafo sembrerebbe quasi ridondante, ribadendo, *a contrario*, che alla Commissione interamericana sarebbe precluso l’esame di comunicazioni interstatali depositate nei confronti di uno Stato che non abbia reso la dichiarazione di cui sopra. Tuttavia, pur sembrando parzialmente ripetitivo, questo capoverso enuncia un ulteriore principio, di nuovo ispirato al contenzioso dinanzi alla CIG: invero, la Commissione interamericana non sarebbe in grado di esaminare validamente una comunicazione che, pur se instaurata da uno Stato parte che abbia regolarmente accettato il meccanismo interstatale, vede come convenuto un altro Stato parte che, al contrario, non ha effettuato tale dichiarazione di riconoscimento della competenza⁴⁴⁸. Ciò implica che la quasi-giurisdizione della Commissione interamericana dev’essere stata correttamente accettata da *entrambi* gli Stati parte coinvolti nel procedimento, per l’effetto applicando il principio di c.d. *forum prorogatum* così come enucleato dalla giurisprudenza della Corte permanente di giustizia internazionale in occasione dell’opinione consultiva resa nel caso inerente allo *Status della Carelia Orientale*⁴⁴⁹, nonché in seguito nella giurisprudenza della CIG a partire dal caso dello *Stretto di Corfù*⁴⁵⁰. Tale principio, sviluppatosi sull’ipotesi per cui uno Stato parte nei cui confronti un

⁴⁴⁷ Inter.-Am. Comm. H.R., *Ecuador v. Colombia* (Case of Franklin Guillermo Aisalla Molina), Decision on Admissibility, 21 October 2010, Inter-State Petition IP-02. Report No. 112/10, § 69.

⁴⁴⁸ Inter.-Am. Comm. H.R., *Victor Saldaño v. Argentina*, Decision on Inadmissibility, 11 March 1999, Report No. 38/99, § 28: «The second paragraph of this provision clearly establishes that the Commission can only admit and examine a communication of this kind in cases in which *both States involved*—the State filing the complaint and the State against which it is lodged—*are parties to the Convention and have expressly declared that they recognize the competence of the Commission to examine this kind of complaint* (enfasi aggiunta). »

⁴⁴⁹ Permanent Court of International Justice, *Status of Eastern Carelia*, Advisory Opinion, 23 July 1923, PCIJ Series B., No 5, § 27.

⁴⁵⁰ International Court of Justice, *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, Judgment (Preliminary Objections), 25 March 1948, I.C.J. Reports, 1948, pp. 15 ss., pp. 27-28.

altro Stato abbia instaurato un reclamo interstatale dinanzi alla Commissione interamericana potrebbe accettare di prender parte al procedimento pur non avendo formalmente riconosciuto la quasi-giurisdizione dell'organo di controllo, non troverebbe applicazione nel sistema CADU.

Un'ulteriore conferma dell'assoluta preminenza conferita al principio consensuale si rinviene anche nel terzo paragrafo dell'art. 45 CADU che, ispirandosi ancora una volta all'art. 36 dello Statuto della CIG, consente agli Stati parte di 'personalizzare' la dichiarazione di accettazione della competenza e di attribuire alla medesima un'efficacia variabile, potendola esprimere per un tempo potenzialmente indefinito o, al contrario, limitandola ad un periodo determinato o ad un procedimento specifico. Come anche evidenziato dalla Commissione interamericana nella decisione di inammissibilità resa nel caso *Ecuador c. Colombia*, tale paragrafo deve essere interpretato nel senso di fornire una mera opportunità agli Stati parte, senza imporre alcun preciso requisito. Il quarto e ultimo paragrafo della norma, infine, disciplina una pura formalità, attribuendo al Segretario generale dell'Organizzazione degli Stati americani una funzione di depositario delle dichiarazioni eventualmente rese⁴⁵¹.

L'art. 45 CADU risulta inoltre avere una stretta connessione con ulteriori disposizioni del Capitolo VII della Convenzione interamericana. In particolare, gli artt. da 46 a 51 CADU si applicano, pur se con alcune eccezioni che saranno evidenziate *infra*, tanto ai reclami individuali *ex art.* 44, quanto alle petizioni interstatali di cui all'art. 45. Peraltro, questo comune 'substrato' normativo, oltre ad essere confermato in diverse tra le norme appena menzionate, appare ulteriormente suffragato dal Regolamento di Procedura della Commissione interamericana⁴⁵². Tuttavia, come rilevato nell'opinione consultiva resa dalla Corte interamericana in relazione al caso *In the Matter of Viviana Gallardo et al.*, gli Stati parte coinvolti in un procedimento interstatale, a differenza di quel che (non) può accadere nell'ambito del procedimento di comunicazione individuale, ben possono decidere, di comune accordo, di rinunciare ad alcuni passaggi del procedimento dinanzi alla Commissione⁴⁵³.

Per ciò che concerne, ancora, l'espressione del consenso degli Stati parte alla competenza interstatale (quasi)giurisdizionale attribuita alla Commissione interamericana, l'art. 50 del Regolamento di Procedura si limita a ribadire genericamente quanto disciplinato dalla CADU, senza

⁴⁵¹ Inter.-Am. Comm. H.R., *Ecuador v. Colombia* (Case of Franklin Guillermo Aisalla Molina), Decision on Admissibility, 21 October 2010, Inter-State Petition IP-02. Report No. 112/10, §. 75.

⁴⁵² *Ibid.*, § 67: « [...] it can be seen that both the American Convention as well as the Commission's Rules have foreseen that communications in which one State Party alleges that another State Party has breached the human rights established in the Convention will be governed by the same rules of procedure and must fulfill the same requirements as petitions containing complaints or accusations presented by any individual, provided that they also fulfill the specific requirements set out in Article 45 of the Convention. This is without prejudice to the fact that the applicable procedures and requirements must take into account the special characteristics and purposes of the mechanism of communications between States. »

⁴⁵³ *In the Matter of Viviana Gallardo et al. (Gallardo and Others v. Costa Rica)*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Advisory Opinion, No. G 101/81, 8 September 1983, Ser. A, No. 101, § 25.

fornire informazioni aggiuntive. Per quanto riguarda, invece, la procedura applicabile, esso effettua un rimando alle pertinenti disposizioni dedicate ai ricorsi individuali. Sul punto, l'art. 50 del Regolamento di Procedura chiarisce, ancora una volta, che la competenza della Commissione interamericana quanto alla ricezione e all'esame delle petizioni interstatali è condizionata alla corretta dichiarazione di accettazione espressa degli Stati coinvolti nel procedimento⁴⁵⁴. Una comunicazione interstatale presentata da uno Stato parte della Convenzione interamericana che abbia accettato la relativa competenza della Commissione interamericana verrà trasmessa allo Stato parte convenuto, indipendentemente dalla circostanza per cui quest'ultimo abbia o meno accettato la quasi-giurisdizione della Commissione al riguardo. Nel caso in cui lo Stato convenuto non abbia reso la dichiarazione di accettazione della competenza interstatale, la comunicazione gli viene ugualmente trasmessa, affinché lo stesso sia messo nella condizione di esercitare, qualora lo ritenga opportuno, la facoltà di cui all'art. 45, par. 3 CADU, e ciò anche limitatamente al caso specifico dedotto mediante la comunicazione. Se lo Stato parte in questione decide di accettare la competenza della Commissione interamericana ad esaminare la comunicazione avviata dallo Stato ricorrente, la rispettiva procedura sarà disciplinata dalle disposizioni contenute nel Capitolo II del Regolamento di Procedura – vale a dire, le previsioni che disciplinano la procedura individuale – nella misura in cui le stesse risultano applicabili all'omologo interstatale.

2.10.2.2. *Condizioni di ammissibilità*

In conformità a quanto già osservato circa l'esistenza di un comune 'substrato' normativo per ciò che riguarda la disciplina procedurale, indistintamente applicabile ad entrambe le tipologie di ricorso nella misura in cui ciò sia compatibile alla luce della loro eterogeneità strutturale, gli artt. 46 e 47 CADU contengono un'esauritiva elencazione delle diverse condizioni di ricevibilità applicabili alla generalità dei ricorsi⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ L'articolo 50 del Regolamento di Procedura della Commissione dispone quanto segue: «1. A communication presented by a State Party to the American Convention on Human Rights that has accepted the competence of the Commission to receive and examine such communications against other States Parties shall be transmitted to the State Party in question, whether or not it has accepted the Commission's competence in this respect. If that competence has not been accepted, the communication shall be transmitted in order that the State concerned may exercise its option under Article 45, paragraph 3 of the Convention, to recognize that competence in the specific case that is the subject of the communication. 2. If the State in question has accepted the Commission's competence to consider a communication from another State Party, the respective procedure shall be governed by the provisions of the present Chapter II, insofar as they apply. »

⁴⁵⁵ L'articolo 46 CADU dispone quanto segue: «Admission by the Commission of a petition or communication lodged in accordance with Articles 44 or 45 shall be subject to the following requirements: a) That the remedies under domestic law have been pursued and exhausted in accordance with generally recognized principles of international law; b) That the petition or communication is lodged within a period of six months from the date on which the party alleging violation of his rights was notified of the final judgment; c) That the subject of the petition or communication is not pending in another international proceeding for settlement; and d) That, in the case of Article 44, the petition contains the name, nationality, profession, domicile, and signature of the person or of the legal representative of the

Per ciò che concerne nello specifico le petizioni interstatali, la loro ammissibilità, al pari di quanto previsto negli altri sistemi regionali di tutela poc'anzi illustrati, risulta essere anzitutto condizionata al previo esaurimento delle vie di ricorso interne presenti nella giurisdizione dello Stato convenuto, a meno che la legislazione nazionale di quest'ultimo ometta di prevedere adeguate garanzie in termini di giusto processo, ovvero nel caso in cui allo Stato ricorrente è negato l'accesso ai rimedi di diritto interno o gli è stato impedito di esperirli, o infine qualora sia intervenuto un ritardo ingiustificato nel pervenire ad una pronuncia definitiva a seguito dell'effettivo esperimento degli anzidetti rimedi interni. La Convenzione interamericana contempla inoltre la 'classica' regola – funzionalmente collegata, come già rilevato, al previo esaurimento dei ricorsi interni – del termine dei sei mesi dalla data di notifica della decisione interna definitiva o, in mancanza, dalla data in cui lo Stato parte lamenta di aver subito l'asserita violazione.

Da ultimo, la ricevibilità delle petizioni interstatali poste all'attenzione della Commissione interamericana risulta preclusa dalla contestuale sussistenza, tra gli Stati parte coinvolti nel procedimento, di ulteriori ricorsi *paralleli* aventi ad oggetto le stesse questioni di fatto e di diritto e *medio tempore* pendenti dinanzi ad altre istanze giurisdizionali internazionali.

2.10.2.3. Prassi esistente

Come già in parte premesso, il meccanismo di petizione interstatale previsto all'interno del sistema interamericano non ha riscosso, almeno alla data attuale, particolare successo⁴⁵⁶.

In effetti, se è possibile rilevare una 'tiepida' diffusione di questa tipologia di procedimento dinanzi alla Commissione interamericana, nessuna petizione interstatale è stata finora sottoposta al vaglio della Corte interamericana.

Soltanto due sono stati, infatti, i procedimenti interstatali instaurati dinanzi alla Commissione interamericana nell'arco di più di cinquant'anni di attività. Nel 2007, il Nicaragua aveva sottoposto alla Commissione interamericana un reclamo nei confronti del Costa Rica, deducendo la presunta illegittimità del trattamento riservato ai cittadini nicaraguensi residenti in Costa Rica,

entity lodging the petition. The provisions of paragraphs a) and b) of this article shall not be applicable when: a) The domestic legislation of the state concerned does not afford due process of law for the protection of the right or rights that have allegedly been violated; b) The party alleging violation of his rights has been denied access to the remedies under domestic law or has been prevented from exhausting them; or c) There has been unwarranted delay in rendering a final judgment under the aforementioned remedies». L'articolo 47 CADU dispone come segue: «The Commission shall consider inadmissible any petition or communication submitted under Articles 44 or 45 if: a) Any of the requirements indicated in Article 46 has not been met; b) The petition or communication does not state facts that tend to establish a violation of the rights guaranteed by this Convention; c) The statements of the petitioner or of the state indicate that the petition or communication is manifestly groundless or obviously out of order; or d) The petition or communication is substantially the same as one previously studied by the Commission or by another international organization».

⁴⁵⁶ Cfr. J.M. PASQUALUCCI, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2013, p. 5.

affermata sulla base di diversi episodi di violenza che avevano provocato la morte e il ferimento di cittadini nicaraguensi, in un contesto descritto dallo Stato ricorrente come problematico ed estremamente vulnerabile per la popolazione nicaraguense in Costa Rica, vittima di xenofobia, intolleranza e generale discriminazione. La comunicazione interstatale *de qua* è stata, tuttavia, dichiarata inammissibile a causa della mancata dimostrazione dell'esistenza di una 'pratica generalizzata' (un concetto assimilabile a quello della «prassi amministrativa illecita» elaborato dal sistema europeo) di discriminazione⁴⁵⁷. Pur non potendosi pronunciare sul merito della questione, la Commissione interamericana ha tuttavia colto l'occasione per chiarire ulteriormente la natura giuridica e la funzione del meccanismo di ricorso interstatale *vis-à-vis* le generali finalità di salvaguardia dei diritti umani cui la Convenzione è orientata. A parere della Commissione, la Convenzione interamericana stabilisce un sistema finalizzato a dar vita ad un ordine pubblico regionale, il mantenimento del quale è nell'interesse di ogni singolo Stato parte. Invero, l'intenzione iniziale degli Stati firmatari è di preservare il sistema di tutela dei diritti umani, e quando uno Stato viola il suo obbligo di garantire i diritti umani degli individui posti sotto la sua giurisdizione viola, sebbene in maniera indiretta, anche il suo impegno nei confronti di altri Stati. Pertanto, la Convenzione ha previsto un meccanismo che consente agli Stati di presentare comunicazioni interstatali dinanzi alla Commissione interamericana al fine di salvaguardare il sistema regionale dei diritti umani e contribuire all'adempimento delle garanzie sancite nella CADU⁴⁵⁸.

Nel 2009, un secondo ricorso interstatale era stata instaurato dall'Ecuador nei confronti della Colombia, avente ad oggetto presunte violazioni di diritti umani attuate a danno di un cittadino ecuadoregno, che si sarebbero verificate nell'ambito della c.d. «Operazione Condor», la quale constava di molteplici iniziative militari intraprese dalle forze di sicurezza colombiane nel

⁴⁵⁷ Inter-Am. Comm. H.R., *Nicaragua v. Costa Rica*, Decision on Inadmissibility, 8 March 2007, Inter-State Petition IP-01, Report No. 11/07, § 306.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, §§ 197-198: « The American Convention enshrines a system that constitutes a genuine regional public order the preservation of which is in the interests of each and every state party. The intention of the signatory states is the preservation of the system for protection of human rights, and if a State violates its obligation to ensure the human rights of the individuals under its jurisdiction it also violates its undertaking to other states. Therefore, the Convention has provided a mechanism that enables states to present communications to the IACHR in order to protect the regional system of human rights and contribute to the fulfillment of the guarantees recognized in the Convention. In order that this collective guarantee mechanism might be effectively applied, the Commission must interpret it keeping in mind the position of the Inter-American Court, in the sense that states parties to the Convention must guarantee compliance with its provisions and its effects («*effct utile*») within their own domestic laws. This principle applies not only to the substantive provisions of human rights treaties (in other words, the clauses on the protected rights), but also to the procedural provisions, such as the one concerning the power of states to present communications alleging that another state has committed a violation of the Convention. »

territorio ecuadoriano. Nel 2010, la comunicazione è stata dichiarata ammissibile, ma *medio tempore* gli Stati parte, dopo un lungo e faticoso negoziato, erano riuscite a raggiungere una soluzione amichevole della questione e, per l'effetto, la Commissione interamericana ha archiviato il caso⁴⁵⁹.

2.10.3. Il procedimento giurisdizionale di petizione interstatale dinanzi alla Corte interamericana

Il Capitolo VIII CADU è interamente dedicato alla puntuale regolamentazione dell'attività della Corte interamericana, e risulta suddiviso in tre sezioni.

Dopo una Sezione Prima, contenente disposizioni riguardanti l'organizzazione della Corte interamericana e le modalità di elezione dei suoi componenti, la Sezione Seconda, dedicata alle funzioni giurisdizionali della Corte interamericana, si apre con l'art. 61 CADU, che affronta due fondamentali questioni procedurali⁴⁶⁰. Il primo paragrafo elenca i soggetti legittimati in via esclusiva ad agire dinanzi alla Corte: essi sono, alternativamente, gli Stati parte della CADU e la Commissione interamericana. Il secondo paragrafo specifica le concrete modalità di attuazione di tale diritto di azione. Tanto lo Stato parte interessato quanto la Commissione interamericana devono, anzitutto, esaurire i meccanismi procedurali descritti negli artt. da 48 a 50 CADU prima di poter adire la Corte interamericana. Ciò implica che, a differenza di quanto esaminato con riferimento alla Corte europea dei diritti umani, la Corte interamericana non risulta *direttamente e immediatamente* accessibile agli enti legittimati ad instaurare un ricorso dinanzi ad essa. In maniera ancor più significativa, essa non risulta direttamente accessibile agli individui, i quali potranno, se del caso, fare affidamento soltanto sulla Commissione interamericana o sul loro Stato di cittadinanza, che potrà eventualmente decidere di presentare un reclamo interstatale ai sensi dell'art. 45 CADU qualora abbia reso l'apposita dichiarazione.

Sebbene l'oggetto e la finalità ultima della CADU consistano nella tutela dei diritti umani, la procedura disciplinata dall'art. 61 sembra rifarsi al tradizionale modello di risoluzione delle controversie dinanzi alla Corte internazionale di giustizia; invero, al pari di quanto previsto per il funzionamento della CIG, la Corte interamericana non risulta accessibile agli individui, e l'attivazione della sua giurisdizione risulta governata da un principio dispositivo, dipendendo in tutto e per tutto dall'iniziativa degli Stati. Nella prassi, nessuno Stato si è mai avvalso della facoltà di sottoporre un caso all'attenzione della Corte. Alternativamente, l'attivazione della giurisdizione della Corte è

⁴⁵⁹ Inter.-Am. Comm. H.R., *Ecuador v. Colombia* (Case of Franklin Guillermo Aisalla Molina), Decision on Admissibility, 21 October 2010, Inter-State Petition IP-02, Report No. 112/10.

⁴⁶⁰ L'articolo 61 CADU dispone quanto segue: «Only the States Parties and the Commission shall have the right to submit a case to the Court. In order for the Court to hear a case, it is necessary that the procedures set forth in Articles 48 to 50 shall have been completed».

subordinata alla 'proattività' della Commissione interamericana; tuttavia, come a più riprese rilevato in dottrina, il rapporto istituzionale tra i due organi sembra essere caratterizzato da tensioni e mancanza di collaborazione, suscettibili di avere significative conseguenze sulla prassi del rinvio, rendendone l'utilizzo pressoché irrilevante⁴⁶¹.

Per ciò che concerne, più specificamente, la facoltà degli Stati parte di adire la Corte interamericana, si rileva come l'utilizzo dell'espressione «*only the States parties*» di cui all'art. 61, par. 1 CADU illustra come, nel 1969, concepire l'idea di un tribunale internazionale che si discostasse significativamente dal modello della CIG rappresentasse un esercizio intellettuale piuttosto arduo. In considerazione della ritrosia degli Stati parte della Convenzione interamericana ad istituire una corte regionale dotata di competenza in materia di diritti umani, si evince come l'impiego della suddetta espressione era preordinato a garantire che la questione della salvaguardia dei diritti fondamentali, pur trascendendo ontologicamente la dimensione bilaterale dei rapporti reciproci tra Stati ed indirizzandosi direttamente all'individuo, rimanesse pur sempre un «*interstate affair*». Nondimeno, non si poteva neppure negare la circostanza per cui la Convenzione interamericana fosse stata concepita come convenzione internazionale multilaterale preordinata alla salvaguardia dei diritti dell'uomo; in quest'ottica, il contenzioso interstate, lungi dal dover essere qualificato come mezzo di risoluzione delle controversie tra Stati intenti a far valere interessi diretti e privati, doveva piuttosto adempiere ad una funzione di c.d. «*collective enforcement*», come pure evidenziato dalla Corte nella propria *Advisory Opinion No. 20 on Article 55 ACHR*⁴⁶².

Allo stato attuale, come già più volte evidenziato, non è possibile rilevare alcun ricorso interstate portato all'attenzione della Corte interamericana, né ad opera della Commissione, né tanto meno su iniziativa di uno degli Stati parte. Si evidenzia, tuttavia, che al generale scetticismo manifestato dagli Stati parte della Convenzione interamericana *vis-à-vis* i procedimenti di reclamo interstatali in essa previsti fa da contraltare una spiccata preferenza dei medesimi a servirsi del contenzioso dinanzi alla CIG, nonché a tentare la più agevole via della richiesta di parere consultivo.

⁴⁶¹ Cfr. sul punto L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights: A Commentary*, cit., spec. p. 897.

⁴⁶² Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-20/09 (requested by the Republic of Argentina), 29th September 2009, 'Article 55 of the American Convention on Human Rights', Series A, No. 20, § 37: « The Court highlights that, according to the American Convention, it is empowered to solve not only cases originated in interstate communications but also in individual petitions. Nevertheless, the Court is aware that *the figure of the Judge ad hoc, created to maintain the procedural equity between States Parties equal under the law, could come into conflict with the special nature of modern human rights treaties and the idea of collective guarantee*. The conflict under consideration is more evident when individuals and States are the opposing procedural parties. Therefore, although it is expressly provided in the American Convention, the Court must give the figure of the Judge ad hoc a restricted application in conformity with the object and purpose of Article 55 of the Convention (enfasi aggiunta). »

2.11. Risultati dell'analisi comparativa e conclusioni provvisorie: una varietà di problemi

La panoramica comparativa dei diversi sistemi di tutela dei diritti umani considerati nella presente indagine, con particolare riferimento alle tipologie di competenza interstatale, sia essa giurisdizionale o quasi-giurisdizionale, attribuita agli organi di controllo istituiti dai vari trattati ONU e dalle convenzioni regionali, nonché ai requisiti di ammissibilità di volta in volta contemplati per la corretta instaurazione del procedimento, consente di effettuare alcune considerazioni critiche.

2.11.1. La natura (prevalentemente) opzionale della competenza interstatale

Anzitutto, non può non evidenziarsi come, a fronte del significativo ampliamento del novero dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo, la cui progressiva opera di codificazione avviata a partire dal secondo dopoguerra ha condotto all'entrata in vigore di un cospicuo numero di convenzioni di settore concluse nell'ambito delle Nazioni Unite e nei diversi sistemi regionali⁴⁶³, l'esigua prassi relativa all'attivazione del procedimento di ricorso interstatale appare sintomatica di uno scarso interesse, in capo agli Stati parte, ad attivare tale strumento per garantire il corretto adempimento degli obblighi ivi contenuti.

Tale scarso interesse, pur potendosi sicuramente giustificare alla luce dell'elevato grado di politicizzazione che generalmente connota i ricorsi tra Stati e, soprattutto, quelli promossi in base ai trattati sui diritti umani – spesso 'strumentalizzati' dagli Stati al fine di ottenere statuizioni vincolanti di diritto su singole *porzioni* di una controversia più ampia, il cui principale oggetto del contendere non ha, *ictu oculi*, molto a che vedere con la salvaguardia dei diritti fondamentali – si giustifica alla luce della prevalenza di un modello di competenza, sia essa giurisdizionale o soltanto quasi-giurisdizionale, meramente opzionale. Invero, senza voler considerare le controversie instaurate dinanzi alla Corte internazionale di giustizia sulla base di clausole compromissorie contenute nei trattati in materia di diritti umani, non è un caso che la totalità dei procedimenti interstatali avviati ed attualmente pendenti di fronte a meccanismi di controllo interni ai trattati sopra esaminati siano stati iniziati dinanzi ad organi dotati di competenza giurisdizionale o quasi-giurisdizionale obbligatoria – vale a dire, il Comitato CERD e la Corte EDU –, la cui attivazione prescinde da eventuali dichiarazioni *ulteriori* di accettazione da parte degli Stati, risultando così condizionata solo ed unicamente alla ratifica dello strumento normativo. Se tale tendenza sembra confermata dall'assoluta assenza di procedimenti interstatali dinanzi agli organi di monitoraggio dotati di com-

⁴⁶³ Sul punto, si consideri E.A. POSNER, *The Twilight of Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press), 2014, p. 92, in cui l'autore dà conto dell'esistenza di un'autentica *ipertrofia* normativa nell'ambito dei diritti fondamentali dell'individuo, osservando che il numero complessivo dei diritti attualmente riconosciuti, contenuti nelle diverse convenzioni internazionali concluse a livello regionale o universale è aumentato da 20 nel 1975, passando a 100 nel 1980, 175 nel 1990, fino a giungere a ben 300 alla data attuale.

petenza quasi-giurisdizionale facoltativa istituiti in seno alle Nazioni Unite, è possibile rilevare alcune ‘sacche di resistenza’ nell’ambito di sistemi in cui sono attivi meccanismi dotati di competenza obbligatoria: emblematico, in questo senso, è il caso della Commissione africana, cui pure la Carta di Banjul attribuisce una quasi-giurisdizione obbligatoria in materia di comunicazioni interstatali, che in quasi quarant’anni di attività ha avuto modo di esaminare un numero assai esiguo di procedimenti. Ad ogni buon conto, pur dovendosi rilevare che, nell’ambito della tutela dei diritti umani, il modello di competenza interstatale obbligatoria, sia essa giurisdizionale o anche solo quasi-giurisdizionale, abbia iniziato a diffondersi più che in altri settori ‘generalisti’ o ‘specialisti’ del diritto internazionale, non può non notarsi che gli organi di controllo dotati di una competenza facoltativa rappresentano ancora la stragrande maggioranza.

A ciò si aggiunga altresì che, oltre a prevedere una competenza interstatale meramente facoltativa, la maggior parte delle convenzioni sui diritti umani attualmente in vigore – tra le altre, l’ICCPR, la CAT, CMW, il Protocollo Opzionale dell’ICESCR e la Convenzione interamericana – subordinano la valida attivazione della procedura ad un requisito di reciprocità tra gli Stati parte coinvolti nel procedimento. Detto altrimenti, uno Stato parte che abbia effettuato la dichiarazione di accettazione della competenza dell’organo di monitoraggio istituito dal trattato non può validamente instaurare una comunicazione interstatale nei confronti di uno o più altri Stati parte che non abbiano reso la medesima dichiarazione, riecheggiando il risalente – ma tutt’ora valido – *dictum* dalla Corte permanente di giustizia internazionale che, nell’opinione consultiva resa nel 1923 nell’ambito del caso riguardante lo *Status della Carelia Orientale*, affermò che uno Stato è in grado di apparire dinanzi ad una giurisdizione internazionale *solo* nella misura in cui esso abbia prestato il suo consenso a divenire parte del procedimento.

Com’è evidente, il requisito di reciprocità rievoca lo schema bilaterale tipico che da sempre caratterizza la struttura delle controversie internazionali; nondimeno, esso parrebbe mal adattarsi allorquando il giudizio, pur celebrato tra Stati, riguarda l’interpretazione, l’applicazione o la corretta esecuzione delle norme recanti obblighi *erga omnes partes*, quali quelle contenute nei trattati sui diritti umani. Invero, il principale ostacolo insito all’affermazione ed esecuzione di tali obblighi in una progressiva ottica di c.d. «*collective enforcement*» risiederebbe proprio nella circostanza per cui l’assetto dei procedimenti interstatali presuppone, come a più riprese statuito dalla formulazione letterale replicata nelle varie disposizioni analizzate, uno Stato che agisce e un altro Stato che resiste («*If a State Party considers that another State Party is not giving effect to the provisions of this Convention*», enfasi aggiunta). Un simile assetto procedurale, originariamente concepito alla luce di una logica di affermazione di interessi giuridici di natura *privata e soggettiva*, si scontra con la dimensione multilaterale – e, dunque, *pubblica* – che caratterizza l’*obiettiva* salvaguardia degli interessi collettivi. A tal proposito, sebbene la (pur scarna) prassi interstatale abbia dimostrato, limi-

tatamente a specifici sistemi di tutela quali la CEDU o la Carta africana, l'esistenza di simili iniziative, rinvenendo in capo agli Stati l'interesse di instaurare procedimenti secondo uno schema di c.d. «*public interest litigation*», promuovendo giudizi volti a denunciare presunte situazioni continue e strutturali di inosservanza dei principi cardine dell'ordinamento di tutela di volta in volta considerato, residuano ancora – alla luce di quanto, ad esempio, evidenziato nell'opinione individuale resa da alcuni membri del Comitato CERD in riferimento alla decisione di ammissibilità pronunciata nel caso *Palestina c. Israele* – significativi 'retaggi' di bilateralismo.

2.11.2. La diffusione di procedimenti a prevalente 'trazione' conciliativa

Un'altra caratteristica ricorrente nelle procedure poc'anzi illustrate – per la verità, limitatamente ai meccanismi di ricorso interstatale contemplati nelle convenzioni ONU – risiede nella previsione dei c.d. 'buoni uffici' messi a disposizione degli Stati parte dall'organo di monitoraggio al fine di consentire una soluzione amichevole della questione in ossequio agli obblighi pattizi.

Per ciò che concerne i più recenti trattati sui diritti umani conclusi nell'ambito delle Nazioni Unite, tale procedura sembra essersi stabilizzata a discapito dell'oramai desueta prassi di prevedere l'attivazione 'di default' di una Commissione di conciliazione *ad hoc*. Invero, se nell'ambito di trattati più risalenti nel tempo, come ad esempio la CAT o l'ICCPR, la sua istituzione era prevista quale fase procedurale rigidamente codificata, già nella CAT l'istituzione di una Commissione costituisce una *mera* facoltà per gli Stati parte; da ultimo, la medesima è soltanto rapidamente menzionata nei Protocolli Opzionali di più recente adozione.

Alla luce di quanto statuito dalla risoluzione recante il modello di regole previste dalle Nazioni Unite per la conciliazione delle controversie tra Stati, adottata per consensus dall'Assemblea generale nel 1996⁴⁶⁴, la composizione e il corretto funzionamento di ogni meccanismo di conciliazione presume l'istituzione di una commissione composta da tre o cinque membri indipendenti ed imparziali, in modo tale da garantire alla stessa di assistere gli Stati parte coinvolti nella controversia nel raggiungimento di un accordo amichevole sulle questioni dedotte. Si prevede, inoltre, che le raccomandazioni e le indicazioni emesse dalla Commissione debbano essere, in un secondo momento, portate a conoscenza degli Stati, che si impegnano ad attenersi alle stesse in buona fede, con attenzione e obiettività, nell'ottica di porre fine a qualsiasi contrasto. Com'è evidente, la conciliazione, lungi dal rappresentare un metodo di risoluzione amichevole delle controversie tra Stati privo di qualsivoglia legittimazione o garanzie formali, assume le vesti di una procedura minimamente istituzionalizzata, e ciò anche nell'ambito della tutela dei diritti umani.

⁴⁶⁴ UN General Assembly, 'United Nations Model Rules for the Conciliation of Disputes between States', Resolution adopted on January 29th, 1996, A/RES/50/50.

L'attuale tendenza alla *deformalizzazione* del procedimento di comunicazione interstatale nell'ambito dei trattati ONU sui diritti umani è confermata dalla previsione dei c.d. buoni uffici, la cui messa in opera sembra essere ispirata più dalla volontà di favorire un dialogo costruttivo tra gli Stati parte nell'ottica di pervenire ad una soluzione concordata della questione – che non può che riposare su alcuni *compromessi* intercorsi tra le parti – che dalla necessità di anteporre esigenze di tutela degli individui i cui diritti fondamentali sono stati violati, se del caso giungendo a decretare la responsabilità internazionale dello Stato che si sia effettivamente reso autore della violazione⁴⁶⁵. Invero, consentire agli Stati parte di una controversia di addivenire ad un accordo amichevole il cui contenuto risulta in tutto e per tutto definito dagli stessi, con l'organo di controllo a svolgere mere funzioni di mediazione, costituisce un'opzione certamente più 'appetibile': invero, proprio perché l'impiego dei c.d. buoni uffici è in grado di diminuire il livello di conflittualità tra gli Stati coinvolti in una determinata controversia, esso si presta ad essere accettato più favorevolmente dagli Stati, i quali sono chiamati a mettere da parte qualsivoglia ostilità e collaborare in vista del raggiungimento di una decisione concordata, così evitando di instaurare un successivo procedimento contenzioso o quasi-contenzioso destinato a concludersi con una pronuncia emanata da un organo terzo e imparziale su cui essi hanno una capacità di influenza più limitata.

D'altro canto, favorire in maniera massiccia l'accesso a soluzioni amichevoli nell'ambito di procedure interstatali concernenti la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo rischia di causare un serio pregiudizio alle prospettive rimediali delle vittime delle violazioni, il cui numero può anche raggiungere soglie elevate in ipotesi di procedimenti proposti nell'ottica di denunciare inosservanze ripetute e sistematiche. Invero, ci si può domandare se il potenziamento della procedura dei buoni uffici, che pure presenta indubbi vantaggi di natura procedimentale, possa giustificarsi alla luce delle finalità sostanziali di tutela. Ciò, *a fortiori*, se si pensa alla circostanza per cui il modello delle Commissioni di conciliazione *ad hoc*, pur costituendo un paradigma procedurale oramai confinato al passato, rappresenta un meccanismo in grado di 'accorpate' efficacemente competenze para-decisionali, pur se di natura (tendenzialmente) facoltativa per ciò che concerne l'attivazione del meccanismo e la vincolatività del risultato finale, da un lato, e requisiti *soft* propri di uno strumento che non raggiunge i livelli di formalità tipici di una giurisdizione internazionale, capace di mettere a disposizione un'importante funzione di propulsione e supporto a negoziati già in corso tra le parti, dall'altro lato.

⁴⁶⁵ Cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale* (Napoli: Editoriale Scientifica; XII Edizione), 2021, p. 514, in cui gli autori, tentando di tracciare una linea di demarcazione tra i buoni uffici e la mediazione, affermano quanto segue: «[...] Si parla di buoni uffici e mediazione quando si verifica l'intervento di uno Stato terzo, o anche di un organo supremo di uno Stato o del Segretario di un'organizzazione internazionale a titolo personale, intervento che. È meno intenso nel caso dei buoni uffici e più penetrante nel caso della mediazione. La differenza tra i due mezzi è più teorica che pratica: di solito *con i buoni uffici ci si limita ad indurre le parti della controversia a negoziare*; nella mediazione c'è invece una partecipazione più attiva del terzo alle trattative (enfasi aggiunta)».

2.11.3. La non adattabilità ai procedimenti interstatali delle condizioni di ricevibilità disciplinate per i ricorsi individuali: l'importante ruolo *gap-filling* della recente giurisprudenza

In ultima battuta, si rileva come la scarsa diffusione, perdurante fino a qualche decennio fa, di ricorsi interstatali in materia di diritti umani ha fatto sì che i sistemi pattizi presi in considerazione ai fini della presente indagine non si siano preoccupati di stabilire precisi requisiti volti a disciplinare la loro ammissibilità. Se, peraltro, la possibilità di emendare in tal senso lo strumento normativo di riferimento non si rivela spesso essere la strada più agevole, dovendosi ottenere il consenso di tutti gli Stati parte, si evidenzia come neppure i vari Regolamenti di Procedura – i quali risultano comunque aggiornati nel tempo – si sono occupati compiutamente della questione, limitandosi ad appoggiarsi alla giurisprudenza che, anche in questo caso, ha evidentemente adempiuto ad un importante ruolo di *gap-filling*.

Invero, tutte le convenzioni sui diritti umani analizzate nel presente capitolo si sono limitate a prevedere generiche condizioni di ricevibilità dei ricorsi, suscettibili di essere applicate indistintamente a procedimenti di ricorso individuale e interstatale, senza operare alcuna distinzione tra le varie tipologie di procedure, profondamente diverse quanto a natura giuridica, struttura e finalità di tutela. Pur dovendosi rilevare come le due tipologie di procedimenti siano spesso considerate alla stregua di ‘due facce della stessa medaglia’, trattandosi di strumenti volti alla tutela dei diritti fondamentali dell’individuo, la prassi mostra come, in realtà, essi siano caratterizzati da una struttura procedurale assai differente.

Emblematica, in tal senso, appare essere la regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, la cui applicazione ai ricorsi interstatali è suscettibile di incontrare ostacoli operativi che non si configurano nella procedura individuale. Si è visto come la giurisprudenza elaborata dalla Corte EDU abbia progressivamente enucleato importanti eccezioni a tale requisito, che trovano nei ricorsi interstatali un ‘terreno fertile’ più di quanto ciò non accada nei ricorsi individuali. Siffatta elasticità nell’applicazione della regola, se da un lato contribuisce a rendere la procedura interstatale particolarmente attrattiva, crea d’altro lato notevole confusione applicativa. Invero, quando si fa riferimento ai procedimenti di ricorso interstatale aventi natura ‘pura’ e ‘disinteressata’, instaurati al fine di salvaguardare il c.d. «*public order of Europe*» e a denunciare, nella maggior parte dei casi, situazioni di violazione continua e sistemica di una o più norme convenzionali, si omette di considerare come tale ultima situazione può ben configurarsi anche nell’ambito di un procedimento individuale e, per l’effetto, dispensare il ricorrente dal previo esaurimento dei ricorsi interni, spesso resi tra l’altro inefficaci proprio a causa della situazione su cui si fondano le doglianze espresse. Di conseguenza, sarebbe auspicabile che i futuri aggiornamenti del Regolamento di Procedura della Corte EDU – ma anche degli organi di controllo istituiti dagli altri trattati – si occupassero di disciplinare in maniera più compiuta tale aspetto, anche e soprattutto alla luce delle varie

categorie dei ricorsi interstatali. Invero, pur potendo continuare ad ammettersi una limitata applicabilità della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni per ciò che concerne i procedimenti interstatali instaurati sulla falsariga della protezione diplomatica, occorre addivenire ad una chiarificazione per quanto riguarda le altre tipologie di ricorso: se è vero che la prassi in materia si sta stabilizzando verso una sempre più frequente disapplicazione della regola per ciò che concerne i procedimenti interstatali in generale, occorre porre riparo ad eventuali incertezze da un punto di vista normativo.

Infine, si evidenzia come pure non vi sia un'uniformità di vedute sulla possibilità, per gli Stati parte eventualmente coinvolti in un procedimento interstatale dinanzi ad un determinato organo di controllo, di incardinare altri contenziosi di fronte ad ulteriori tribunali o meccanismi di monitoraggio; pur rilevandosi una 'tiepida' propensione a riconoscere una certa libertà agli Stati, spesso questa facoltà non risulta espressamente indicata nello strumento normativo, dando luogo a vuoti normativi che, spesso, la giurisprudenza si è ritrovata a dover colmare in via ermeneutica, emanando decisioni anche molto contrastanti sul punto. Posto che la probabilità di procedimenti *paralleli* instaurati tra le medesime parti e vertenti su identiche questioni non è più, come ampiamente dimostrato dalla prassi recente, relegata ad una mera ipotesi di scuola, occorre pervenire ad una puntuale regolamentazione sul punto. Per il momento, in base ad un'analisi del dato normativo e in attesa di ulteriori puntualizzazioni interpretative, sembra potersi affermare che un'eventuale duplicazione di procedimenti, lungi dal rappresentare una reale minaccia per l'integrità della funzione giurisdizionale e per la legittimazione di corti, tribunali e organi di controllo internazionali, parrebbe funzionale a garantire, oltre che maggiori *chances* di salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui, anche un prolifico dialogo tra diversi organi di controllo, risulta altresì strumentale a favorire una 'convergenza'⁴⁶⁶ nell'interpretazione degli obblighi pattizi, che nel lungo periodo potrebbe indurre un più elevato grado di *compliance* da parte degli Stati.

⁴⁶⁶ Cfr. sul punto B. SIMMA, 'Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner' in *European Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 2, 2009, pp. 265-297, spec. p. 289, ove l'autore afferma quanto segue: « As to fragmentation, it seems to me that many of the concerns about this phenomenon have been overstated. No 'special regime' has ever been conceived as independent of general law. And no master plan of *divide et impera* lies behind this development. Rather than being couched in terms of the 'dangers' of fragmentation, the phenomenon ought to be assessed in a much more positive way: the significance of international law has grown; it regulates more and more fields which before were left solely to foreign policy or domestic jurisdiction, like the protection of the individual, environmental concerns, or international trade. International law is dynamic, and globalization calls for global legal solutions. »

CAPITOLO TERZO

PROCEDIMENTI INCIDENTALI NELL'AMBITO DEI RICORSI INTERSTATALI PROMOSSI IN BASE A TRATTATI SUI DIRITTI UMANI: PROBLEMATICHE DI *ADATTAMENTO* DELLA SOSTANZA ALLA PROCEDURA E PROSPETTIVE DI *(RI)ADEGUAMENTO* DELLA PROCEDURA SULLA SOSTANZA

SOMMARIO: 3.1. Introduzione. - Sezione I - PROVVEDIMENTI CAUTELARI E PROVVISORI INDICATI NELL'AMBITO DI RICORSI INTERSTATALI SUI DIRITTI UMANI. - 3.2. Le misure cautelari e provvisorie adottate nell'ambito di ricorsi interstatali aventi ad oggetto l'interpretazione di trattati in materia di diritti umani: verso una tipologia di provvedimento *sui generis*? - 3.3. L'esercizio del potere cautelare da parte degli organi di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani dotati di una competenza interstatale: una disciplina generica e lacunosa, 'tarata' sul ricorso individuale. - 3.4. L'esercizio del potere cautelare da parte degli organi di controllo istituiti dalla Convenzione interamericana e dalla Carta africana: verso un'esclusione (implicita) dell'applicazione di misure provvisorie nell'ambito di ricorsi interstatali? - 3.5. Misure cautelari e provvisorie ordinate con riferimento a ricorsi tra Stati instaurati sulla base di trattati in materia di diritti umani: una prassi in espansione dinanzi alla Corte EDU e alla CIG. - 3.5.1. I presupposti dell'attivazione del potere cautelare nell'ambito di procedimenti interstatali - 3.5.1.1. L'accertamento della giurisdizione *prima facie* e le limitazioni *ratione materiae*. - 3.5.1.2. La progressiva generalizzazione dell'accertamento sommario in punto di merito e l'attenuazione dello *standard* probatorio. - 3.5.1.3. Il *periculum in mora* e la rilevanza della dimensione di 'vulnerabilità umana'. - 3.5.2. Le modalità concrete di esercizio del potere cautelare. - 3.5.2.1. Il carattere sempre più generico e dichiarativo dei provvedimenti cautelari. - 3.5.2.2. Il monitoraggio sull'effettiva esecuzione dei provvedimenti cautelari: le richieste di informazioni agli Stati. - 3.5.2.3. I provvedimenti cautelari *ultra ed extra petita* disposti *proprio motu*: la progressiva affermazione del principio di umanità nella prassi recente. - 3.5.3. Conclusioni provvisorie. - Sezione II - L'INTERVENTO DI *ALTRI* STATI (IN QUALITÀ DI TERZI O *AMICI CURIAE*) NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI INTERSTATALI SUI DIRITTI UMANI. - 3.6. Tecniche di 'bilanciamento' di un procedimento bilaterale tra Stati avente ad oggetto la tutela dei diritti umani dell'individuo: l'istituto dell'intervento di terzi. - 3.6.1. La disciplina dell'intervento di terzi nelle giurisdizioni internazionali a competenza generale: una prerogativa puramente statale. - 3.6.2. La disciplina dell'intervento di terzi nei sistemi universali e regionali 'specializzati' nella tutela dei diritti umani: c'è 'vita' oltre gli *amici curiae*? - 3.6.3. L'intervento degli Stati in qualità di terzi nell'ambito di procedimenti interstatali sui diritti umani: una prassi in espansione. - 3.6.3.1. Legittimazione di Stati terzi ad intervenire in qualità di *omnes c.d. «indirectly affected»* in un procedimento interstatale sui diritti umani dinanzi alla CIG: interesse specifico o interesse collettivo? - 3.6.3.2. Legittimazione delle Alte Parti Contraenti ad intervenire in veste di «*amici curiae*» nell'ambito di un ricorso interstatale dinanzi alla Corte EDU: la dimensione pubblica del c.d. «*collective enforcement*» alla prova degli interessi privati degli Stati. - 3.7. Conclusioni provvisorie.

3.1. Introduzione

Nel precedente capitolo sono state introdotte ed esaminate le problematiche riguardanti i requisiti che devono sussistere al momento dell'instaurazione di un ricorso interstatale in materia di diritti umani dinanzi a corti, tribunali ed altri meccanismi quasi-giurisdizionali di tutela. Da un lato, si è avuto modo di indagare, da un lato, i numerosi adempimenti 'prodromici' che lo Stato che decide di avviare un ricorso o, in alcuni casi, entrambi gli Stati coinvolti nel procedimento si trovano a dover ottemperare *vis-à-vis* la specifica tipologia di competenza (obbligatoria o facoltativa) di cui è dotato l'organo di monitoraggio di volta in volta adito; d'altro lato, l'analisi si è concentrata sulle modalità di applicazione, ai procedimenti interstatali, delle diverse condizioni di ammissibilità previste per la corretta instaurazione dei ricorsi individuali.

Occorre ora chiedersi se e in quale misura la più volte descritta natura 'bifronte' dei ricorsi tra Stati in materia di diritti umani, caratterizzati da un disallineamento tra procedura e sostanza – la prima, fondata su una logica tipicamente bilaterale che risponde alle esigenze dei soggetti direttamente coinvolti del procedimento, vale a dire gli Stati; la seconda, preordinata invece a garantire tutela agli individui, beneficiari ultimi del contenuto degli obblighi *erga omnes (partes)* –, possa essere rinvenuta anche durante le fasi *successive* all'instaurazione del giudizio, comprendendo quale tra i due elementi è destinato a prevalere nel corso del procedimento, ovvero se non sia invece possibile ipotizzare tendenze di armonizzazione.

Nel presente capitolo, l'attenzione sarà infatti rivolta a tutto ciò che accade nel momento immediatamente *successivo* alla c.d. 'iniziativa processuale' avviata dallo Stato ricorrente, dopo che il tribunale internazionale o altro organo quasi-giurisdizionale adito abbia accertato la sussistenza della propria competenza sul ricorso ricevuto, altresì verificando che quest'ultimo soddisfi positivamente tutti i requisiti di ricevibilità contemplati nel trattato istitutivo o nel Regolamento di Procedura. Questa fase procedimentale successiva, che inaugura di fatto l'esame del ricorso nel merito, è articolata in due momenti principali: un primo momento, costituito da una trattazione prevalentemente scritta, vede gli Stati coinvolti nel procedimento inoltrare al giudice e scambiarsi reciprocamente le proprie memorie difensive, cui spesso si accompagnano documenti probatori; una seconda fase, svolta invece in forma orale, è dedicata all'audizione, da parte dell'organo adito e sotto il coordinamento di quest'ultimo, di testimoni, esperti, agenti, consulenti e difensori.

Tuttavia, nell'ambito delle anzidette due 'macro-fasi', è possibile isolare alcuni momenti in cui il tribunale internazionale o l'organo quasi-giurisdizionale investito del ricorso può esercitare competenze *accessorie* rispetto alla trattazione del procedimento, nella misura in cui le medesime siano giuridicamente collegate al processo, anzi presupponendone la sua contestuale pendenza o conclusione. Circoscrivendo il campo d'indagine alle sole competenze accessorie il cui esercizio presuppone un procedimento ancora *in corso* – ed escludendo, pertanto, quelle che si innestano

su un processo già concluso, quali ad esempio l'eventuale richiesta di interpretazione o revisione di una sentenza (ciò in quanto la prassi sviluppatasi con riferimento ai procedimenti interstatali sui diritti umani è pressoché assente in questo senso, potendosi individuare un unico caso di sentenza definitiva rispetto cui sia stata formulata un'istanza di interpretazione o revisione) –, vengono in rilievo i c.d. procedimenti incidentali⁴⁶⁷. Trattasi di fasi processuali in cui l'organo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale adito, ove lo reputi necessario e nella misura in cui ciò sia funzionale ad una migliore determinazione dell'esito del procedimento, può ritenere di doversi pronunciare su *ulteriori* questioni che esigono l'apertura di altri *sotto-procedimenti*; ciò può accadere quando, ad esempio, una delle parti sollevi eccezioni preliminari circa la sussistenza della giurisdizione del tribunale adito, ovvero sull'ammissibilità del ricorso presentato; ancora, si ha un procedimento incidentale nel momento in cui lo Stato convenuto decida di 'contrattaccare' rispetto alle istanze formulate dalla controparte, proponendo una domanda riconvenzionale.

Per ciò che concerne, nello specifico, i ricorsi tra Stati in materia di diritti umani, dovendosi rilevare come, da un lato, le problematiche inerenti alla giurisdizione e all'ammissibilità dei ricorsi sono state in parte già analizzate nel precedente capitolo e, d'altro lato, né la Convenzione, né il Regolamento di Procedura della Corte EDU – dinanzi alla quale pende, ad oggi, il maggior numero di ricorsi interstatali i quali, dunque, costituiscono la componente più significativa dell'attuale prassi – consentono allo Stato convenuto di formulare domande riconvenzionali⁴⁶⁸, le pagine che seguono intendono analizzare tendenze e problematiche procedurali attinenti a due procedimenti incidentali in particolare. L'attenzione sarà dapprima rivolta ai provvedimenti cautelari e provvisori⁴⁶⁹, al fine di verificare se e in quale misura essi subiscono, in ragione del particolare oggetto del contendere che caratterizza i procedimenti tra Stati promossi in base a trattati sui diritti

⁴⁶⁷ Diverse (ma, in ogni caso, da considerarsi sinonimiche) sono le definizioni che, in dottrina, sono state enucleate al fine di descrivere tale fase processuale; se, invero, la maggior parte degli studiosi parla di 'incidental jurisdiction' o 'incidental proceedings' (cfr., *ex multis*, P. TZENG, 'Incidental Jurisdiction', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, [MPEiPro], January 2022, disponibile online; B.I. BONAFÉ, 'ICJ Jurisdiction in Incidental Proceedings', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 104, 2021, pp. 67.100; C. TOMUSCHAT, 'Article 36', in A. ZIMMERMANN, C. J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2019, p. 738), alcuni hanno preferito usare altre espressioni, quali ad esempio 'ancillary jurisdiction' (cfr. M. SØRENSEN, *Manual of Public International Law* (London: Palgrave MacMillan), 1968, spec. p. 707) o, ancora, 'inherent jurisdiction', C. BROWN, 'Inherent Powers in International Adjudication', in C.P.R. ROMANO, K. ALTER, Y. SHANY (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 828-46. Nel corso della presente trattazione, si utilizzerà esclusivamente l'espressione 'procedimenti incidentali'.

⁴⁶⁸ Cfr. I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement* (Leiden: Brill Nijhoff), 2018, spec. p. 42.

⁴⁶⁹ Anche a questo proposito, espressioni quali 'misure cautelari', 'misure provvisorie', 'provvedimenti cautelari', 'provvedimenti provvisori' verranno impiegate in modo indistinto e assolutamente intercambiabile, in considerazione delle finalità comparative delle pagine che seguiranno. In ogni caso, si rileva che, per quanto qui d'interesse, lo Statuto della Corte internazionale di giustizia (CIG), la Convenzione interamericana per i diritti umani e il Protocollo addizionale alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli utilizzano l'espressione «*provisional measures*», mentre il Regolamento di Procedura della Corte EDU, così come la maggior parte dei trattati in materia di diritti umani adottati

umani – variazioni giustificate dalla necessità di tenere in considerazione le peculiarità di funzionamento di tali sistemi di tutela e dei valori cui essi si ispirano, nonché più in generale, il diverso regime che contraddistingue le misure provvisorie emesse dalle diverse giurisdizioni internazionali, siano esse a carattere generale ovvero dotate di una specifica competenza in materia di interpretazione, applicazione e monitoraggio della concreta attuazione dei trattati sui diritti umani, in funzione della peculiare finalità cautelare di salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui⁴⁷⁰.

In un secondo momento, invece, l'analisi si concentrerà sulla facoltà, riconosciuta agli Stati e ad altri soggetti non statali, di intervenire in qualità di terzi o di *amici curiae* nell'ambito di un procedimento pendente tra Stati. In particolare, dopo aver fornito un'analisi delle varie disposizioni, contenute nei diversi strumenti normativi che disciplinano l'attività degli organi di monitoraggio istituiti da trattati in materia di diritti umani, che consentono di 'alterare' l'impianto soggettivo di partenza di un determinato contenzioso, promuovendo la partecipazione al giudizio di attori *ulteriori* rispetto allo Stato ricorrente e a quello convenuto, l'indagine prenderà in esame le recenti istanze di intervento presentate da svariati Stati (per lo più facenti parte del mondo occidentale) nel contesto dei due procedimenti 'paralleli' instaurati dall'Ucraina nei confronti della Federazione Russa al fine di denunciare le numerose violazioni di diritti fondamentali derivanti dall'invasione militare da quest'ultima perpetrata a partire dal 24 febbraio 2022 nonché, più di recente, con riferimento al caso *Gambia c. Myanmar*. Se, per ciò che concerne tale ultimo contenzioso, le istanze d'intervento formulate da alcuni Stati (cui pure se ne aggiungeranno presumibilmente altre) attendono ancora di essere esaminate dalla CIG, nel caso *Ucraina c. Russia* promosso sulla base della Convenzione sul genocidio del 1948 e nel ricorso *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia*, si è registrato un numero impressionante di istanze di intervento, rispettivamente presentate ai sensi dell'art. 63 dello Statuto della CIG ed *ex art.* 36, par. 2 CEDU. Ci si chiederà, dunque, se tali istanze si fondino su un interesse *privato*, avente natura indirettamente politica, degli Stati terzi intervenienti o se, come sembra più probabile, esse rivelino il carattere eminentemente *collettivo* delle procedure interstatali in materia di diritti umani.

in seno alle Nazioni Unite, impiega la locuzione «*interim measures*». In dottrina, vi sono stati anche autori che hanno proposto di 'mettere a punto' una terminologia diversa a seconda dello scopo delle singole misure di volta in volta disposte; sul punto, cfr. A. SACCUCCI, 'Il caso *Mamatkulov* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani: un problematico *revirement* in tema di efficacia delle misure provvisorie', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 87(1), 2004, pp. 70-146, in particolare p. 71, nota n. 2.

⁴⁷⁰ In generale, nell'ambito della giustizia internazionale, la dottrina ha tradizionalmente individuato tre categorie di provvedimenti cautelari: a) quelli diretti a salvaguardare, durante la pendenza del procedimento, i diritti sostanziali delle parti, dalle stesse dedotti in giudizio; b) quelli diretti a preservare l'acquisizione delle prove e, più in generale, a garantire il corretto svolgimento della procedura; c) quelli diretti a salvaguardare l'effettività stessa dell'esercizio della giurisdizione internazionale. A tal proposito, si consideri, *ex multis*, P. GAETA, *La giustizia cautelare nel diritto internazionale* (Padova: Cedam), 2000, pp. 13-20.

SEZIONE I

PROVVEDIMENTI CAUTELARI E PROVVISORI ORDINATI NELL'AMBITO DI RICORSI INTERSTATALI SUI DIRITTI UMANI

3.2. Le misure cautelari e provvisorie adottate nell'ambito di ricorsi interstatali aventi ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione di trattati in materia di diritti umani: verso una tipologia di provvedimento *sui generis*?

In generale, l'esistenza di una competenza ad emettere provvedimenti cautelari costituisce una caratteristica ricorrente nell'operato degli organi giudiziari di diritto internazionale⁴⁷¹. L'idea del potere cautelare in diritto internazionale rinviene le proprie origini da un'analogia procedura impiegata nelle giurisdizioni nazionali, in cui il ricorrente può, in attesa della definizione del procedimento, chiedere al tribunale adito di indicare misure preventive, ingiunzioni o altre decisioni in grado di approntare una tutela in pendenza della lite, al fine di scongiurare il rischio che avvenimenti fortuiti o condotte della controparte possono arrecare un pregiudizio irreparabile alle situazioni giuridiche soggettive dedotte nel procedimento, senza tuttavia pregiudicarne in alcun modo l'esito finale. Invero, varie corti internazionali hanno il potere di indicare, adottare, ordinare o rendere misure provvisorie durante i procedimenti; può essere necessario ricorrere a misure cautelari in pendenza di procedimenti internazionali al fine di preservare i rispettivi diritti delle parti coinvolte nella lite, ovvero al fine di prevenire l'ulteriore aggravarsi della controversia.

La giurisdizione internazionale che, storicamente, ha dimostrato di fare più ampio ricorso alla tutela cautelare è senza dubbio la Corte internazionale di giustizia (di seguito, anche CIG). Sebbene, ai sensi dell'art. 34 dello Statuto della CIG, l'esercizio della competenza della Corte risulti essere subordinata, per quel che riguarda i giudizi contenziosi, all'esistenza di una controversia *tra Stati*, non riconoscendosi il necessario *locus standi* ad altri attori non statali⁴⁷², alcuni procedimenti

⁴⁷¹ Per una panoramica generale circa il potere cautelare attribuito a diversi tribunali e altri organismi di supervisione 'attivi' nel campo internazionale, cfr. *ex pluribus* S. ROSENNE, *Provisional Measures in International Law* (Oxford, Oxford University Press) 2005; J.-M. SOREL, 'Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions interétatiques', in H. RUIZ-FABRI (ed.), *Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales: regards croisés* (Paris: Pedone), 2003, pp. 7-55; R. WOLFRUM, 'Interim (Provisional) Measures of Protection', in R. WOLFRUM (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], August 2006, disponibile online. Per ciò che invece concerne, più nello specifico, l'attribuzione di una giurisdizione cautelare a meccanismi di monitoraggio istituiti da trattati in materia di diritti umani, v. *infra*.

⁴⁷² Sulle regole in termini di *locus standi* di fronte alla Corte internazionale di giustizia, si vedano per tutti P.-M. Dupuy, 'Article 34', in A. ZIMMERMANN, C. J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2015, pp. 585-605; G. GAJA, 'Standing: International Court of Justice', in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], June 2018, disponibile online. Molto si è discusso, in dottrina, circa l'opportunità di concepire una facoltà, in capo ad attori non statali – primi tra tutti, gli individui – di partecipare al procedimento contenzioso tra Stati dinanzi alla Corte internazionale di giustizia. A tal proposito, si considerino le (pur risalenti) argomentazioni

celebrati dinanzi ad essa risultano essere d'interesse in questa sede, in quanto la CIG ha spesso ritenuto opportuno dover concedere misure provvisorie⁴⁷³, siano esse emanate su istanza delle parti od ordinate *proprio motu*, hanno a più riprese esaminato la questione della sussistenza di un eventuale «*irreparable harm*» agli individui derivante, ad esempio, dall'imminente esecuzione di una pena capitale senza che la stessa sia stata preceduta dall'informazione circa i diritti consolari degli individui⁴⁷⁴: ambito di applicazione, questo, suscettibile di riproporsi e rilevare in maniera significativa anche nel contenzioso promosso dinanzi agli organi di monitoraggio previsti da trattati sui diritti umani.

La facoltà di adottare provvedimenti provvisori costituisce una prerogativa attribuita non soltanto alla Corte internazionale di giustizia, bensì anche ad altri organi giurisdizionali 'settoriali' che, pur non essendo competenti ad interpretare e applicare disposizioni poste a presidio di diritti umani, hanno a più riprese emesso misure cautelari in virtù di considerazioni fondate sulla necessità di tutelare la dimensione umana. Tra gli altri, vale la pena di menzionare anzitutto il Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS) e gli altri tribunali arbitrali costituiti conformemente all'Allegato VII della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS). L'ITLOS e gli altri tribunali arbitrali, chiamati a concedere misure cautelari a norma dell'art. 290, par. da 1 a 6 UNCLOS⁴⁷⁵, hanno a più riprese affermato che considerazioni di umanità possono applicarsi

proposte da S. ROSENNE, 'Reflections on the Position of the Individual in Inter-State Litigation in the International Court of Justice', in P. SANDERS (ed.), *International Arbitration: Liber Amicorum for Martin Domke* (The Hague: Martinus Nijhoff) 1967, pp. 240-57; ancora, M.W. JANIS, 'Individuals and the International Court', in A.S. MULLER, D. RAIČ, J.M. THURÁNSZKY (eds.), *The International Court of Justice: Its Future Role After Fifty Years* (The Hague, Martinus Nijhoff Publishers), 1997, pp. 205-218; più di recente, cfr. F. ORREGO VICUÑA, 'Individuals and Non-State Entities before International Courts and Tribunals', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 53-66.

⁴⁷³ Per un esame della prassi rilevante, si consideri *ex multis* P.M. EISEMANN, 'Quelques observations sur les mesures conservatoires indiquées par la Cour de La Haye', in N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honour of Tullio Treves* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2013, pp. 121-136.

⁴⁷⁴ Cfr. International Court of Justice, *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 3 March 1999, I.C.J. Reports 1999, p. 9; *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 5 February 2003, I.C.J. Reports 2003, p. 77; sul merito delle circostanze fattuali sottese ai due ricorsi citati, nonché sul valore dei provvedimenti cautelari disposti dalla CIG, cfr. J.A. FROWEIN, 'Provisional Measures by the International Court of Justice – The LaGrand Case', in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, Vol. 62, 2002, pp. 55-60; L.E. CARTER, 'Compliance with ICJ Provisional Measure and the Meaning of Review and Reconsideration Under the Vienna Convention on Consular Relations: *Avena and Other Mexican Nationals (Mex. V. U.S.)*', in *Michigan International Law Journal*, Vol. 25, Issue 1, 2003, pp. 117-134.

⁴⁷⁵ Cfr. R. WOLFRUM, 'Provisional Measures: International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law [MPEiPro]*, May 2019, disponibile online; per un confronto tra la competenza cautelare dell'ITLOS con quella, più 'generalista', della CIG, si consideri *ex multis* S. ROSENNE, *Provisional Measures in International Law* (Oxford, Oxford University Press), 2005; più di recente, si veda L. MAROTTI, 'A Game of Give and Take: The ITLOS, the ICJ and Provisional Measures', in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2020, pp. 131-146.

nell'ambito del diritto del mare così come in altri settori del diritto internazionale⁴⁷⁶, per l'effetto ordinando l'immediato rilascio di navi ed altre imbarcazioni sequestrate, nonché dei componenti dei relativi equipaggi⁴⁷⁷. La facoltà di richiedere ed ottenere un provvedimento avente carattere d'urgenza è prevista anche dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), i cui artt. 278, 279, 280 e 299 attribuiscono una competenza cautelare al Tribunale dell'Unione europea e alla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)⁴⁷⁸. Com'è noto, il *locus standi* dei privati nell'ambito del sistema di controllo sulla legittimità degli atti dell'Unione europea è disciplinato da requisiti procedurali piuttosto stringenti, soprattutto per ciò che concerne la possibilità di promuovere ricorsi di annullamento. Risulta, dunque, evidente che l'ammissibilità di una domanda cautelare destinata a tutelare la dimensione individuale risenta delle limitazioni previste per l'instaurazione del procedimento principale, svolgendo una funzione ancillare rispetto a quest'ultimo; nondimeno, non mancano decisioni in cui la CGUE ha accordato la sospensione provvisoria dell'efficacia di atti legislativi dell'Unione, con riferimento a regolamenti e, anche se meno di frequente, direttive, andando pertanto ad incidere, pur se *incidenter tantum*, sulla situazione di tutti quegli individui la cui posizione giuridica soggettiva dipende dall'atto impugnato⁴⁷⁹.

Infine, anche i tribunali arbitrali in materia di commercio ed investimenti hanno la facoltà di concedere misure cautelari. A tal proposito, l'art. 47, par. 2 del Regolamento sull'Arbitrato licenziato dal Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (ICSID)⁴⁸⁰, così come da ultimo aggiornato nel 2022, contiene una nozione particolarmente ampia di «*provisional measures*», definendone finalità e funzioni ma senza offrire un *numerus clausus* delle varie tipologie di provvedimenti provvisori, rappresentando di fatto una sorta di 'norma in bianco'; di conseguenza, la prassi dei tribunali arbitrali ha progressivamente elaborato un ventaglio

⁴⁷⁶ Cfr. International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *The M/V "Saiga" (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Judgment, 1 July 1999, § 155; Permanent Court of Arbitration (PCA), *The "Enrica Lexie" Incident (Italy v. India)*, Order (Request for the Prescription of Provisional Measures), 29 April 2006, §§ 133-135; Permanent Court of Arbitration (PCA), *The "Arctic Sunrise" Arbitration (Netherlands v. Russia)*, Order (Request for the Prescription of Provisional Measures), 25 October 2013; più in generale, si considerino le riflessioni svolte da B. JURATOWITCH, N. MCNAMARA, 'Individual Rights in Disputes Between States', in *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 29, Issue 3, 2021, pp. 433-449, spec. pp. 447-448.

⁴⁷⁷ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *The "Juno Trader" Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea Bissau)*, Judgment, 10 December 2004, § 76.

⁴⁷⁸ Cfr. A. ALBORS-LLORENS, 'Provisional Measures: Court of Justice of the European Union (CJEU)', in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law [MPEiPro]*, May 2020, disponibile online.

⁴⁷⁹ Cfr. M.F. ORZAN, 'The Procedural Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union', in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2021), pp. 199-213.

⁴⁸⁰ Cfr. D. SAROOSHI, 'Provisional Measures and Investment Treaty Arbitration', in *Arbitration International*, Vol. 29, Issue 3, 2013, pp. 361-379; A.C. SINCLAIR, O.G. REPOUSIS, 'An Overview of Provisional Measures in ICSID Proceedings', in *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*, Vol. 32, Issue 2, 2017, pp. 431-446.

piuttosto eterogeneo di misure cautelari, in cui figurano altresì provvedimenti volti a preservare la sicurezza degli investitori⁴⁸¹.

In maniera analoga, per quel che è qui d'interesse, anche gli organi di monitoraggio istituiti nell'ambito di trattati in materia di diritti umani allo scopo di supervisionare l'effettiva e corretta esecuzione degli obblighi ivi previsti, sono dotati di una competenza cautelare, disciplinata in maniera più o meno esplicita. Pertanto, essi sono in grado di emettere provvedimenti provvisori di protezione, e ciò sia contestualmente all'instaurazione di un nuovo procedimento in cui il ricorrente intende denunciare presunte violazioni di diritti fondamentali, sia in pendenza di procedimenti già avviati, ovviando così ad un ulteriore deterioramento della posizione giuridica degli individui, beneficiari ultimi della tutela⁴⁸².

Occorre evidenziare, tuttavia, come la maggior parte dei sistemi di tutela dei diritti umani presi in considerazione per il presente lavoro si siano limitati a contemplare, nell'ambito dei propri trattati istitutivi, ovvero, come più spesso accade, nei Regolamenti di Procedura, una disciplina piuttosto generica ed essenziale in tema di misure cautelari, senza peraltro enucleare alcuna distinzione tra le due differenti tipologie di ricorso, interstatale e individuale, e in moltissimi casi facendo esclusivo riferimento a tale ultima categoria. Circostanza, questa, che pur potendo essere giustificata alla luce dell'assoluta prevalenza di ricorsi individuali nella quasi-giurisprudenza degli organi di monitoraggio sui diritti umani, non risulta essere 'in linea' con la sempre più prolifica prassi – che, dunque, meriterebbe di essere meglio regolamentata e sistematizzata – di misure cautelari indicate nell'ambito di procedimenti tra Stati.

L'indagine che segue si concentrerà, in un primo momento, ad individuare ed esaminare il contenuto delle norme che conferiscono una competenza cautelare agli organi quasi-giurisdizionali istituiti dai trattati ONU in materia di diritti umani. Da questa analisi verrà espunta, in linea con l'ambito dell'indagine già delineato nei capitoli precedenti, la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) la quale, com'è noto, non istituisce alcun meccanismo di comunicazione interstatale: pertanto, risulterebbe poco utile, ai fini del presente lavoro, verificare se ed in quale misura il trattato istitutivo o il Regolamento di Procedura del Comitato CEDAW attribuisca in capo a quest'ultimo una competenza cautelare, suscettibile di

⁴⁸¹ L. MALINTOPPI, 'Provisional Measures in Recent ICSID Proceedings: What Parties Request and What Tribunals Order', in C. BINDER, U. KRIEBAUM, A. REINISCH, S. WITTICH (eds.), *International Investment Law for the 21st Century: Essays in Honour of Christoph Schreuer* (Oxford: Oxford University Press), 2009, pp. 157-182.

⁴⁸² In generale, salvo quanto si dirà *infra*, sul tema dei provvedimenti provvisori ordinati da corti regionali 'specializzate' (Corte EDU, Commissione e Corte interamericana, Commissione e Corte africana) e da organi di monitoraggio istituiti nell'ambito dei trattati ONU sui diritti umani (in particolare, Comitato per i diritti umani, Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Comitato CAT, CEDAW, CERD), nonché per un'analisi dettagliata della relativa prassi – con particolare riferimento ai ricorsi individuali – si consideri estensivamente E. REITER, *Preventing Irreparable Harm: Provisional Measures in International Human Rights Adjudication*, Human Rights Research Series (Antwerp: Intersentia), 2010.

essere adattata ‘trasversalmente’ ad eventuali procedimenti interstatali. Similmente, non verrà presa in esame la Convenzione per i diritti delle persone con disabilità (CRPD), il cui Protocollo Opzionale si limita ad istituire un meccanismo di ricorso individuale.

Subito dopo, l’analisi prenderà in considerazione i tre principali sistemi regionali di tutela. Dal momento che, allo stato attuale, la Corte EDU rappresenta l’unica giurisdizione internazionale ‘specializzata’ in materia di diritti umani che ha dimostrato di ordinare frequentemente misure cautelari nel contesto di procedure interstatali, se ne esaminerà la giurisprudenza in chiave critica, altresì svolgendo un’indagine comparata con le decisioni d’urgenza emesse con sempre maggiore frequenza dalla CIG nell’ambito di ricorsi instaurati aventi ad oggetto l’interpretazione, l’applicazione e l’adempimento di obblighi *erga omnes (partes)* contenuti nelle principali convenzioni ONU sui diritti umani.

3.3. L’esercizio del potere cautelare da parte degli organi di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani dotati di una competenza interstatale: una disciplina generica e lacunosa, ‘tarata’ sul ricorso individuale

Il Comitato CERD, organo di controllo istituito dalla Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, è stato il primo meccanismo di monitoraggio tra quelli istituiti nell’ambito dei trattati sui diritti umani conclusi sotto l’egida dell’ONU a dotarsi di un proprio Regolamento di Procedura (di seguito, ‘RoP’) e ad introdurre una competenza cautelare. Ai sensi dell’art. 94, par. 3 RoP, durante l’esame del merito di una comunicazione individuale – e, dunque, soltanto qualora questa abbia superato il vaglio di ammissibilità –, il Comitato CERD può, ove lo ritenga opportuno, informare lo Stato interessato circa l’opportunità di adottare misure provvisorie al fine di evitare un danno irreparabile agli individui che hanno dimostrato di poter essere considerate quali vittime della pretesa violazione. Quando il Comitato CERD decide di esercitare la propria competenza cautelare, lo stesso è tenuto a comunicare tempestivamente allo Stato convenuto che tale esercizio non pregiudica né il contenuto della decisione definitiva di merito sulla comunicazione, né l’adozione di eventuali ulteriori provvedimenti⁴⁸³.

Com’è evidente, l’esercizio del potere cautelare sembra essere unicamente confinato alla procedura individuale di cui all’art.14 CERD. Non viene, invero, fatta alcuna menzione della facoltà di concedere provvedimenti provvisori nell’ambito delle procedure di ricorso interstatale, e

⁴⁸³ Cfr. *Rules of Procedure of the Committee for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, CERD/C/35/Rev.2; l’articolo 94(3) del Regolamento di Procedura adottato dal Comitato CERD dispone quanto segue: «In the course of its consideration [of the individual communication], the Committee *may* inform the State party of its views on the desirability, because of urgency, of taking interim measures to avoid possible irreparable damage to the person or persons who claim to be victim(s) of the alleged violation. In doing so, the Committee shall inform the State party concerned that such expression of its views on interim measures does not prejudice either its final opinion on the merits of the communication or its eventual suggestions and recommendation».

ciò né agli Articoli 11-13 CERD, né all'interno dell'Allegato II al *Report* Annuale del Comitato CERD pubblicato al termine della novantaseiesima, novantasettesima e novantottesima sessione, recante un Regolamento di Procedura licenziato per lo svolgimento delle udienze nell'ambito delle comunicazioni interstatali⁴⁸⁴, né, infine, nel Regolamento di Procedura di recente emesso all'*Ad Hoc* Conciliation Commission nel corso della prima riunione tenutasi per l'esame del merito del ricorso attualmente pendente tra Palestina ed Israele⁴⁸⁵. Peraltro, si osserva che, anche nell'ambito della propria quasi-giurisprudenza relativa alle comunicazioni individuali, il Comitato CERD abbia dimostrato di fare un utilizzo piuttosto circoscritto del proprio potere cautelare, non soltanto in virtù del significativo numero di ricorsi dichiarati irricevibili⁴⁸⁶, ma soprattutto a causa dell'esistenza, nell'ambito del sistema CERD, di altri meccanismi con cui individuare e porre un immediato rimedio a situazioni di violazione⁴⁸⁷.

Pur essendo rimasta una competenza procedurale cui il Comitato CERD ha dimostrato di ricorrere assai di rado nella prassi, senza che si potesse creare un filone quasi-giurisprudenziale capace di colmare in via interpretativa eventuali lacune della disciplina, la norma di cui all'art. 94 RoP ha sicuramente aperto la strada all'implementazione di tale funzione anche nell'ambito degli altri sistemi convenzionali ONU.

Invero, il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (ICCPR) non conteneva inizialmente alcuna traccia della facoltà, per il Comitato per i diritti umani (di seguito, Comitato), di emettere provvedimenti provvisori. Tale possibilità non viene contemplata neppure nel primo Protocollo Opzionale, istitutivo del meccanismo di comunicazione individuale.

⁴⁸⁴ *Rules of Procedure regarding the hearings carried out pursuant to Article 11*, Report of the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Ninety-sixth session (6-30 August 2018), Ninety-seventh session (26 November–14 December 2018), Ninety-eighth session (23 April–10 May 2019), U.N. Doc. A/74/18, Annex II.

⁴⁸⁵ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Rules of Procedure of the *ad hoc* Conciliation Commission on the interstate communication submitted by the State of Palestine against Israel under article 11 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 25 April 2022; per un commento sul contenuto di tale Regolamento, si consideri J. EIKEN, D. KEANE, 'New Rules of Procedure of the Ad Hoc Conciliation Commission in Palestine v Israel', in *EJIL:Talk!*, 23.05.2022, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁴⁸⁶ Invero, a fronte delle 83 comunicazioni individuali ricevute dal Comitato CERD, 59 sono state definite nel merito, ben 21 sono state dichiarate irricevibili, con i rimanenti ricorsi che, superato il vaglio di ammissibilità, attendono ancora di essere esaminati nel merito; cfr. OHCHR Jurisprudence Database (ultimo accesso: 15 ottobre 2023).

⁴⁸⁷ La questione inerente alla necessità di evitare che violazioni di obblighi contenuti nella convenzione cagionino danni potenzialmente irreparabili è entrata a far parte dell'agenda ordinaria del Comitato CERD fin dal 1994. A tal proposito, si veda il *Working Paper* emanato su questo tema, A/48/18, Annex III. Anche l'Assemblea Generale ha sostenuto questo approccio: sul punto, si veda la risoluzione dell'Assemblea Generale 48/90 del 20 dicembre 1993, A/RES/48/90, con cui la medesima «encourages the Committee to continue to exert its efforts to enhance its contributions in the area of prevention of racial discrimination, including early warning and urgent procedures». La distinzione tra misure di allerta precoce e procedure d'urgenza non è sempre immediata da cogliere nella pratica, ma è stato chiarito che le prime siano finalizzate a porre fine a situazioni esistenti di violazione grave e continua per evitare un'*escalation*, mentre le seconde sono state concepite come rimedio 'immediato' per limitare l'entità o il numero di gravi violazioni della Convenzione. Si veda ad esempio il Rapporto annuale del CERD all'Assemblea generale, 22 settembre 1995, A/50/18, §§ 20-24.

Tuttavia, l'art. 39, par. 2 ICCPR stabilisce che il Comitato debba dotarsi di proprie regole di funzionamento. A far data dal 1977 – anno di approvazione di una prima bozza del Regolamento di Procedura del Comitato –, gli Stati parte dell'ICCPR avevano già incluso una norma in tema di misure provvisorie⁴⁸⁸. Nella versione del Regolamento di Procedura attualmente in vigore, così come da ultimo revisionato nel 2021, la competenza cautelare del Comitato è prevista dall'art. 94, formulato in maniera maggiormente dettagliata rispetto alla previsione precedente corrispondente⁴⁸⁹. Invero, il par. 1 della norma dispone quanto segue: «At any time after the registration of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may request that the State party concerned take on an urgent basis such interim measures as the Committee considers necessary to avoid possible actions which could have irreparable consequences for the rights invoked by the author». L'art. 94 del RoP continua prevedendo che, qualora il Comitato decida di emettere un provvedimento provvisorio, esso avrà cura di specificare come tale scelta discrezionale non implichi in alcun modo una valutazione positiva circa l'ammissibilità o il merito del ricorso; ad ogni buon conto, l'eventuale inosservanza di tali misure ad opera dello Stato nei cui confronti vengono ordinate è considerata incompatibile con l'obbligo di rispettare in buona fede la procedura di comunicazioni individuali, prevista dal primo Protocollo Opzionale.

La formulazione letterale della norma appena richiamata, interpretata anche alla luce delle numerose pronunce del Comitato, consente di effettuare un triplice ordine di considerazioni circa la fisionomia del potere cautelare nel contesto dell'ICCPR. In primo luogo, è ragionevole ritenere che, mancando qualsiasi riferimento alla circostanza per cui l'istanza di misure provvisorie debba essere avanzata necessariamente dal ricorrente, il Comitato possa disporre provvedimenti anche *proprio motu*, tanto in mancanza di una specifica richiesta di parte, quanto a prescindere dal previo 'inquadramento' dei fatti lamentati dal ricorrente entro una o più norme pattizie⁴⁹⁰.

⁴⁸⁸ Nei mesi di febbraio e marzo del 1977, il Segretario generale aveva presentato un 'progetto preliminare provvisorio di Regolamento di Procedura'. Questo includeva la seguente norma in materia di misure provvisorie: "The Committee, or the Group referred to under rule 88 below after consultation with the Chairman of the Committee, may at any time request the State party concerned to take interim measures in order to avoid irreparable damage to the victim of the alleged violation. In doing so, the Committee or the Group shall inform the State concerned that such a request does not imply a determination as to the admissibility or the substantive validity of the communication"; cfr. *Preliminary draft of provisional rules of procedure submitted by the Secretary-General*, CCPR/C/L.2, Add. 1 and 2, 28 February, 2 and 4 March 1977; cfr. *Yearbook of the Human Rights Committee, 1977-1978*, Vol. II, 1986.

⁴⁸⁹ Cfr. Rule 94 of the *Rules of Procedure of the Human Rights Committee*, adopted at the Committee's 2852nd Meeting during its 103rd Session, 4 January 2021, CCPR/C/3/Rev.12.

⁴⁹⁰ HRC, General Comment No. 33, The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights (advanced unedited version), U.N. Doc. CCPR/C/GC/33, 5 November 2008, § 19; in tal senso, si consideri H. KELLER, C. MARTI, 'Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights', in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, Vol. 73, 2013, 325-372, in particolare p. 331.

Inoltre, sembra potersi affermare che, in linea con il carattere quasi-giurisdizionale delle raccomandazioni pronunciate dal Comitato, anche i provvedimenti provvisori debbano essere caratterizzati da un'efficacia non vincolante; ciò sembra confermato dalla circostanza per cui la loro eventuale inosservanza, lungi dal dare luogo ad una forma di responsabilità dello Stato nei cui confronti le stesse vengono indicate, possa essere ritenuta meramente incompatibile con gli obblighi convenzionali da esso sottoscritti, o intesa quale generica *mala fides* dello Stato nei confronti del sistema di petizioni individuali⁴⁹¹. Da ultimo, l'aspetto che interessa maggiormente ai fini della presente trattazione risiede nel fatto che, mancando qualsiasi riferimento alla procedura interstatale di cui all'art. 41 ICCPR, è ragionevole ritenere che l'ambito di applicazione delle misure cautelari sia limitato alle comunicazioni individuali. D'altronde, l'assenza pressoché assoluta di ricorsi interstatali instaurati dinanzi al Comitato non aiuta a dirimere la questione.

In maniera analoga, l'art. 5 del primo Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (ICESCR) attribuisce, in capo al Comitato CESCR la competenza a pronunciare provvedimenti cautelari in ogni momento successivo rispetto all'avvenuta ricezione della comunicazione individuale, purché in ogni caso antecedente alla pronuncia della decisione definitiva sul merito⁴⁹². Pur non potendosi ravvisare significative differenze con la disciplina di cui all'art. 94 del Regolamento di Procedura del Comitato sull'esercizio della competenza cautelare con riguardo ai ricorsi individuali instaurati ai sensi degli articoli 1-5 ICCPR, si evidenzia come – fermo restando il carattere eccezionale di questi provvedimenti, il fatto che essi non pregiudichino in alcun modo la sorte del procedimento principale e la comune finalità di evitare che un c.d. «irreparable harm» possa danneggiare ulteriormente le vittime delle presunte violazioni – nel sistema ICESCR la facoltà di ordinare misure cautelari è stata *espressamente* limitata ai ricorsi individuali. Peraltro, sembra doversi rilevare che, anche in questo caso, l'eventuale inosservanza delle misure indicate nei provvedimenti non configuri alcun tipo di responsabilità a carico dello Stato parte nei cui confronti sono indicate; tuttavia, anche nell'ambito ICESCR, un'ipotesi di inadempimento parrebbe idonea ad integrare un mero giudizio di 'riprovevolezza' nei confronti

⁴⁹¹ Cfr. *Piandiong et al. v. The Philippines*, Communication No. 869/1999, 15 June 1999, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/869/1999, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 19 October 2000, §§ 5.1-5.4; General Comment No. 33, cit., § 19.

⁴⁹² L'art. 5 del primo Protocollo Opzionale ICESCR (UN General Assembly, Adopted Resolution A/RES/63/117, 10 December 2008) dispone quanto segue: «At any time *after* the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State Party concerned for its urgent consideration a request that the State Party take such interim measures as may be necessary in exceptional circumstances to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of the alleged violations. Where the Committee exercises its discretion under paragraph 1 of the present article, this does not imply a determination on admissibility or on the merits of the communication». Più estensivamente, si consideri C. COURTIS, J. ROSSI, 'Individual Complaints Procedure', in M. LANGFORD, B. PORTER, R. BROWN, J. ROSSI (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary*, cit., pp. 37-76, spec. pp. 61-63.

dello Stato che mancasse di ottemperare agli ordini cautelari, risolvendosi in una violazione dell'art. 5 medesimo⁴⁹³.

Anche la Convenzione contro la tortura (CAT) del 1984 attribuisce al proprio Comitato una competenza ad emettere provvedimenti cautelari, dettando una disciplina assai più dettagliata rispetto alle previsioni appena analizzate. L'art. 114 del Regolamento di Procedura stabilisce che il Comitato CAT, ma anche un *Working Group* o lo *Special Rapporteur* – incaricato di esaminare periodicamente i nuovi ricorsi instaurati *ex art. 22 CAT* e le eventuali domande cautelari agli stessi connessi, monitorando altresì l'andamento della trattazione dei procedimenti – possono, in qualsiasi momento successivo rispetto all'avvenuta ricezione della comunicazione, notificare allo Stato convenuto una richiesta di adottare misure provvisorie qualora il Comitato stesso lo ritenga necessario per evitare danni irreparabili alle vittime delle presunte violazioni⁴⁹⁴. Nessuna menzione, invece, viene effettuata circa l'esistenza di una competenza, enucleata in capo al Comitato CAT, di adottare misure cautelari nell'ambito di comunicazioni interstatali. Anche in questo caso, l'inesistente prassi non permette di stabilire con assoluta certezza la possibilità di estenderne l'applicazione alle procedure di cui all'art. 21 CAT in via interpretativa.

Il potere di adottare misure cautelari nell'ambito della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED) è disciplinato all'interno del suo art.

⁴⁹³ Cfr. *Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain*, Communication No. 52/2018, 30 August 2018, U.N. Doc. E.12/C.12/67/D/52/2018, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Decision (Merits), 5 March 2020, §§ 10.2-10.3; *S.S.R. v. Spain*, Communication No. 051/2018, 30 August 2018, U.N. Doc. E/C.12/66/D/51/2018, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Decision (Merits), 5 March 2020, §§ 7.7; 10; *Maribel Viviana López Albán v. Spain*, Communication No. 037/2018, 20 June 2018, U.N. Doc. E/C.12/66/D/37/2018, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Decision (Merits), 11 October 2019, § 13.3.

⁴⁹⁴ Committee Against Torture (CAT), Rules of Procedure, U.N. Doc. CAT/C/3/Rev.7 (5 July 2023), Rule 114: « 1. At any time after the receipt of a complaint, the Committee, a working group or the Rapporteur(s) on new complaints and interim measures may transmit to the State party concerned, for its urgent consideration, a request that it take such interim measures as the Committee considers necessary to avoid irreparable damage to the victim or victims of alleged violations. 2. Where the Committee, the working group or Rapporteur(s) request(s) interim measures under the present rule, the request shall not imply a determination of the admissibility or on the merits of the complaint. The State party shall be so informed upon transmittal. 3. The decision to grant interim measures may be adopted on the basis of information contained in the complainant's submission. It may be reviewed, at the initiative of the State party, in the light of timely information received from that State party to the effect that the submission is not justified, and the complainant does not face any prospect of irreparable harm, together with any subsequent comments from the complainant. 4. Where a request for interim measures is made by the working group or Rapporteur(s) under the present rule, the working group or Rapporteur(s) should inform the Committee members of the nature of the request and the complaint to which the request relates at the next regular session of the Committee. 5. The Secretary-General shall maintain a list of such requests for interim measures. 6. The Rapporteur(s) on new complaints and interim measures shall also monitor compliance with the Committee's requests for interim measures. 7. The State party may inform the Committee that the reasons for the interim measures have lapsed or present arguments why the request for interim measures should be lifted. 8. The Rapporteur(s), the Committee or the working group may withdraw the request for interim measures. »

31, par. 4 il quale prevede che, in qualsiasi momento *successivo* rispetto al ricevimento della comunicazione individuale e prima che sia adottata una determinazione nel merito, il Comitato CED può inoltrare allo Stato interessato, per sua conoscenza, una richiesta di adozione di provvedimenti provvisori ritenuti necessari al fine di evitare un possibile pregiudizio irreparabile per le vittime della presunta violazione⁴⁹⁵. L'esercizio di tale potere discrezionale da parte del Comitato CED non comporta, in linea con quanto previsto dagli altri trattati ONU e dai relativi Regolamenti di Procedura, alcun effetto sull'ammissibilità o sul merito della comunicazione. Il successivo articolo 32 CED, così come anche gli artt. 81-87 del Regolamento di Procedura adottato di recente dal Comitato CED⁴⁹⁶, che si occupano di disciplinare le modalità di esame dei procedimenti interstatali, non prevedono alcuna facoltà, per il Comitato, di adottare provvedimenti provvisori nell'ambito di tale tipologia di ricorso.

In maniera analoga, la facoltà di indicare misure provvisorie rappresenta una prerogativa attribuita anche al Comitato CRC, organo di controllo istituito dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, incaricato, tra le molteplici funzioni di supervisione che è chiamato a svolgere, di ricevere ed esaminare ricorsi sia individuali che interstatali. Ai sensi dell'art. 6 del Terzo Protocollo Opzionale CRC, il Comitato può, in qualsiasi momento successivo rispetto alla notificazione del ricorso e fino alla sua definizione nel merito, inoltrare allo Stato coinvolto nel procedimento una richiesta affinché esso valuti l'adozione di misure provvisorie, rese necessarie dall'eccezionalità della situazione in cui un danno irreparabile possa essere cagionato in danno delle vittime della presunta violazione, con una formulazione letterale in tutto e per tutto compatibile con quelle già esaminate⁴⁹⁷. Il fatto che una tale disposizione sia stata inserita subito

⁴⁹⁵ L'articolo 31, par. 4 CED dispone quanto segue: "At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State Party concerned for its urgent consideration a request that the State Party will take such interim measures as may be necessary to avoid possible irreparable damage to the victims of the alleged violation. Where the Committee exercises its discretion, this does not imply a determination on admissibility or on the merits of the communication"; sull'importanza di agire con tempestività nell'ambito di casi di sparizione forzata, se del caso adottando anche provvedimenti provvisori, si consideri A. PROPHETTE-PALLASCO, A. BATALLA TRILLA, 'The Committee on Enforced Disappearances: How to reconcile procedural timelines with the urgency of enforced disappearance?', in *Völkerrechtsblog*, 16.12.2020, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁴⁹⁶ Committee on Enforced Disappearances (CED), Rules of Procedure, U.N. Doc. CED/C.1/Rev.I (Advance Unedited Version), 29 September 2023.

⁴⁹⁷ L'articolo 6 del Protocollo Opzionale relativo all'introduzione, nell'ambito della CRC, di due differenti meccanismi di ricorso, interstatale ed individuale, dispone (ma soltanto in relazione a quest'ultima fattispecie) quanto segue: "At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State party concerned for its urgent consideration a request that the State party take such interim measures as may be necessary in exceptional circumstances to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of the alleged violations. Where the Committee exercises its discretion under paragraph 1 of the present article, this does not imply a determination on admissibility or on the merits of the communication". Al contrario, il Regolamento di Procedura licenziato dal Comitato CRC nulla contempla circa l'ambito di applicazione, le finalità e le modalità di esercizio del potere cautelare; cfr. Committee on the Rights of the Child (CRC), Rules of Procedure, U.N. Doc. CRC/C/4/Rev.5, 1 March 2019.

dopo l'art. 5, relativo alla disciplina dei reclami individuali, e non sia stata prevista in via generale per entrambe le categorie di ricorso o, alternativamente, riprodotta 'specularmente' dopo l'art. 12, che si occupa di regolamentare le comunicazioni interstatali, depone a favore del fatto che, anche in questo caso, la competenza cautelare è stata interpretata come applicabile solo ed esclusivamente nel contesto dei ricorsi individuali.

Da ultimo, occorre rilevare come la Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW) non attribuisca, nell'ambito del proprio sistema di tutela, alcun potere cautelare in capo all'organo di monitoraggio stabilito dal trattato. Ciò può giustificarsi alla luce del fatto che entrambe le tipologie di ricorso, individuale e interstatale, di cui agli artt. 76 e 77 della Convenzione attendono ancora di entrare in vigore, con la conseguenza che le Parti XIV e XV del Regolamento di Procedura del Comitato CMW nulla dispongono circa le concrete modalità di trattazione delle comunicazioni né, *a fortiori*, circa la possibilità di emettere misure provvisorie.

3.4. L'esercizio del potere cautelare da parte degli organi di controllo istituiti dalla Convenzione interamericana e dalla Carta africana: verso un'esclusione (implicita) dell'applicazione di misure provvisorie nell'ambito di ricorsi interstatali?

Benché la Convenzione interamericana non faccia alcun esplicito riferimento ad una competenza, attribuita alla Commissione o alla Corte, di emettere provvedimenti provvisori, essi sono stati comunque adottati dalla prima in virtù degli ampi poteri per la salvaguardia dei diritti umani che lo strumento pattizio le conferisce.

Invero, soprattutto durante il periodo storico che ha decretato la fine dei regimi di dittatura militare e il contestuale avvento di nuove forme di governo democratiche, la Commissione interamericana aveva già iniziato ad emettere misure cautelari, esortando la Corte a fare altrettanto⁴⁹⁸. Soltanto in due occasioni gli Stati hanno messo in discussione il potere della Commissione di ordinare misure cautelari. Tuttavia, è evidente che dagli ampi poteri previsti dall'art. 41, lett. b) della Convenzione interamericana – ai sensi del quale la Commissione può rivolgere raccomandazioni ai governi degli Stati Membri, quando ritenga opportuna tale azione, affinché adottino misure ad attuazione progressiva in favore dei diritti umani nel quadro della loro legislazione nazionale e delle norme costituzionali, nonché altre misure appropriate per sostenere il rispetto di tali diritti – deriva una competenza 'implicita' ad emettere misure cautelari. Del resto, come già visto in relazione ai meccanismi di controllo istituiti da trattati ONU sui diritti umani, non è per nulla inusuale che,

⁴⁹⁸ Sul punto, si consideri J.M. PASQUALUCCI, 'Interim Measures in International Human Rights: Evolution and Harmonization', in *Vanderbilt journal of Transnational Law*, Vol. 38, Issue 1, 2005, pp. 1-49, spec. p. 33.

ancor prima di mettere a punto una disciplina specifica in materia, tali organi abbiano regolarmente adottato, su istanza di parte o *proprio motu*, provvedimenti urgenti nonostante il trattato istitutivo o il relativo Regolamento di Procedura non prevedesse espressamente tale competenza.

Per l'effetto, anche se il potere cautelare della Commissione è stato istituzionalizzato, di fatto, soltanto nel 1980 attraverso l'incorporazione della relativa competenza all'interno del Regolamento di Procedura, si rileva che quest'organo esercitava questa funzione già da molto tempo. Peraltro, tale istituzionalizzazione del potere cautelare si è resa necessaria al fine di porre sullo stesso piano Commissione e Corte, cui era stato già attribuito un potere cautelare contestualmente alla sua istituzione⁴⁹⁹. Tuttavia, dal momento che, nell'ambito dei procedimenti pendenti dinanzi alla Corte a seguito del *referral* della Commissione, è quest'ultima a dover, nella misura in cui lo ritenga opportuno, richiedere misure provvisorie, la previa formalizzazione di tale facoltà in capo alla Corte costituiva un 'antecedente logico' necessario all'enucleazione di una corrispondente disciplina dinanzi alla Commissione⁵⁰⁰.

Peraltro, l'esercizio di tale competenza cautelare in assenza di qualsivoglia fondamento giuridico non risulta essere stata più di tanto 'avversata' dagli Stati parte dell'OSA, potendosi registrare soltanto due Stati che, nel corso del tempo, ne hanno a più riprese contestato la legittimità⁵⁰¹.

In ogni caso, ai sensi dell'art. 63, par. 2, la Convenzione interamericana attribuisce alla Corte un'espressa competenza ad adottare provvedimenti provvisori, *proprio motu* o su istanza della Commissione interamericana nel caso in cui il ricorso non sia ancora stato portato alla sua attenzione, in casi di estrema gravità e urgenza, ove ciò si renda necessario per evitare danni irreparabili alle persone⁵⁰². A questo proposito, le misure provvisorie svolgono un duplice ruolo: preventivo (o cautelare) e protettivo. Nella loro funzione preventiva, le misure provvisorie sono emesse al

⁴⁹⁹ Cfr. C. BURBANO HERRERA, Y. HAECK, 'Provisional Measures: The Inter-American Court of Human Rights (IACtHR)', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], April 2019, disponibile online, par. 3.

⁵⁰⁰ Cfr. J.M. PASQUALUCCI, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2013, pp. 251-297, spec. p. 256.

⁵⁰¹ Questo è stato il caso degli Stati Uniti d'America e del Venezuela. Per quanto riguarda quest'ultimo, si ritiene che la contestazione sollevata sia dovuta al fatto che la Commissione, ogniqualvolta ritenga opportuno disporre misure cautelari, deve inoltrare una richiesta alla Corte che, sulla base di tale disciplina, sembrerebbe essere l'unico organo competente ad ordinare tali provvedimenti. In relazione agli Stati Uniti d'America, invece, tale contestazione sembrerebbe perdere 'vigore' in ragione del fatto che, dal momento che gli stessi non riconoscono la giurisdizione, pur facoltativa, della Corte, la Commissione – che esercita, in relazione alle comunicazioni individuali, una quasi-giurisdizione obbligatoria – risulta essere l'unico organo a potersi occupare di eventuali istanze cautelari. Cfr. estensivamente sul punto, F. GONZALES, 'Urgent Measures in the Inter-American Human Rights System', in *SUR-International Journal on Human Rights*, Vol. 7, Issue 13, 2010, pp. 51-73, spec. p. 52.

⁵⁰² L'articolo 63 CADU dispone quanto segue: «1. If the Court finds that there has been a violation of a right or freedom protected by this Convention, the Court shall rule that the injured party be ensured the enjoyment of his right or freedom that was violated. It shall also rule, if appropriate, that the consequences of the measure or situation that constituted the breach of such right or freedom be remedied, and that fair compensation be paid to the injured party. 2. In cases of extreme gravity and urgency, and when necessary to avoid irreparable damage to persons, the

fine di evitare la violazione dei diritti umani, consentendo (e, anzi, ordinando) agli Stati di agire tempestivamente per correggere situazioni che potrebbero *prima facie* cagionare danni irreparabili ai diritti della persona o delle persone interessate: in questo senso, dunque, i provvedimenti cautelari offrono agli Stati che li osservano l'opportunità di evitare di incorrere in forme di responsabilità internazionale, garantendo loro la possibilità di porre rimedio, in modo tempestivo, a situazioni in cui si sarebbero potute verificare violazioni dei diritti umani, decretando una loro responsabilità⁵⁰³. Nella loro funzione protettiva, invece, esse svolgono una più tradizionale funzione di tutelare, *lite pendente*, i diritti e le libertà fondamentali la cui violazione viene lamentata dai soggetti ricorrenti.

Tale disciplina 'essenziale' è stata poi sviluppata e ulteriormente dettagliata tanto dal Regolamento di Procedura della Commissione (art. 25)⁵⁰⁴, quanto dal Regolamento della Corte (art. 27)⁵⁰⁵. L'adozione di misure provvisorie (o, come definire dal RoP della Commissione, «precautionary measures»), dato il loro oggetto e la loro natura giuridica, non pregiudica il merito del caso, né rappresenta una condanna nei confronti dello Stato. La Corte interamericana, in ossequio al principio consensuale, può emettere misure provvisorie soltanto nei confronti degli Stati che hanno ratificato la Convenzione interamericana e hanno accettato la sua competenza giurisdizionale. Ad ogni buon conto, nulla si prevede circa la possibilità, tanto per la Commissione quanto, successivamente, per la Corte interamericana di emettere misure cautelari nell'ambito di ricorsi interstatali. Sul punto, si rileva come alcuni eminenti studiosi hanno tentato di giustificare tale 'lacuna' in ragione del fatto che i provvedimenti cautelari ordinati da organi di controllo sui diritti umani, oltre a preservare *lite pendente* i diritti fondamentali degli individui, svolgono anche una funzione di *riequilibrio* del procedimento che, data la preponderanza di ricorsi individuali, risulta sbilanciato a favore dello Stato; per l'effetto, in un giudizio tra Stati che, in quanto tali, sono posti in una posizione di assoluta parità, tale necessità di riequilibrio non si porrebbe⁵⁰⁶.

In maniera analoga, la base giuridica che giustifica il potere della Commissione africana dei diritti umani e dei popoli (d'ora in avanti, Commissione africana) di ordinare provvedimenti provvisori non è prevista dalla Carta africana dei diritti umani e dei popoli ('Carta africana' o 'Carta'), ma dal Regolamento di Procedura della Commissione (RoP) che, com'è noto, è uno strumento non vincolante. In particolare, ai sensi dell'art. 100, par. 1 del RoP, la Commissione africana può,

Court shall adopt such provisional measures as it deems pertinent in matters it has under consideration. With respect to a case not yet submitted to the Court, it may act at the request of the Commission. »

⁵⁰³ Cfr. ancora C. BURBANO HERRERA, Y. HAECK, 'Provisional Measures: The Inter-American Court of Human Rights (IACtHR)', cit., par. 4.

⁵⁰⁴ Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), Rules of Procedure (as amended), Art. 25.

⁵⁰⁵ Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) Rules of Procedure, Title II - Procedure, Chapter I, General Rules, Art. 27.

⁵⁰⁶ Cfr. A.A. CANCADO TRINDADE, 'The Evolution of Provisional Measures of Protection Under the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)', in *Human Rights Law Journal*, Vol. 24, Issue 5-8, 2003, 162-168, p. 163.

in qualsiasi momento successivo rispetto al ricevimento di una comunicazione individuale e fino all'adozione della decisione sul merito, ordinare che lo Stato interessato adotti misure cautelari al fine di prevenire un danno irreparabile alla vittima della presunta violazione, con l'urgenza che la situazione richiede⁵⁰⁷. Il tenore letterale della disposizione, come implicitamente confermato dal successivo par. 2 – il cui *incipit* recita «If the Communication has been submitted under Article 55 of the Charter [...]» – non sembrerebbe limitare l'effettivo esercizio del potere cautelare ai soli procedimenti individuali. Tuttavia, secondo alcuni autori, un'effettiva impossibilità, per la Commissione africana, di ordinare provvedimenti provvisori nell'ambito di ricorsi interstatali sarebbe da ricondurre alla 'peculiare' natura di tale tipologia di procedimento dinanzi al sistema africano: invero, dal momento che le comunicazioni tra Stati sarebbero finalizzate, più che a comporre una controversia tra i due Stati coinvolti nel procedimento, a facilitare una risoluzione della questione per il tramite di mezzi diplomatici, una competenza cautelare implicante l'indicazione di misure che, se non rispettate, potrebbero configurare una responsabilità internazionale dello Stato mal si concilierebbe con la natura amichevole della procedura di cui agli artt. 47-54 della Carta⁵⁰⁸.

La Commissione africana può emanare misure provvisorie di sua iniziativa o su istanza di una delle parti coinvolte nel procedimento dinanzi a sé⁵⁰⁹. Nel *report* stilato in relazione al caso *Ken Saro-Wiwa*, la Commissione africana ha aggiunto, senza ulteriori spiegazioni, che uno Stato che non dovesse attuare i provvedimenti cautelari indicati si rende *automaticamente* responsabile di una violazione dei propri obblighi ai sensi della Carta africana, nonché di un'indiretta violazione dei diritti umani resi oggetto delle doglianze del ricorrente⁵¹⁰. Tale affermazione sembra, per la verità, porsi in netto contrasto con il potere della Commissione africana di emettere solo atti non

⁵⁰⁷ Ai sensi dell'articolo 100, par. 1 del Regolamento di Procedura della Commissione Africana, si prevede che «At any time after receiving a Communication and before determining its merits, the Commission may, on its initiative or at the request of a party to the Communication, issue Provisional Measures to be adopted by the State concerned in order to prevent irreparable harm to the victim or victims of the alleged violation as urgently as the situation demands. »

⁵⁰⁸ Cfr. estensivamente sul punto G. PASCALE, 'Provisional Measures Under the African Human Rights System', in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp- 253-275, p. 257.

⁵⁰⁹ I paragrafi da 2 a 6 dell'articolo 100 del Regolamento di Procedura della Commissione Africana prevedono altresì quanto segue: «2. If the Communication has been submitted under Article 55 of the Charter, Provisional Measures shall be considered only after the Commission has been seized of the Communication in pursuance of Rule 115 of the present Rules. 3. If the Commission is not in session at the time of receiving a request for Provisional Measures, the Chairperson shall consult the Working Group on Communications, decide on the Commission's behalf and inform the other members of his or her decision. 4. The parties to the Communication shall be informed of any Provisional Measures issued. 5. The State Party concerned shall report back on the implementation of the Provisional Measures within fifteen (15) days of receipt. 6. The Commission's grant of Provisional Measures and their adoption by the State Party concerned shall not constitute a prejudgment on the merits of a Communication. »

⁵¹⁰ African Commission on Human and Peoples' Rights, *International Pen, Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organizations and Interights (on behalf of Ken Saro-Wiwa) v. Nigeria*, Communications Nos. 137/94, 139/94, 154/96, 161/97, Report of 31 October 1998, §§ 7-9, 30-37, 48, 103-116.

vincolanti; peraltro, la natura non vincolante delle misure provvisorie pronunciate dalla Commissione africana risulta evidente anche dal relativo meccanismo di *follow-up*⁵¹¹.

Ai sensi dell'art. 125, par. 1, del suo Regolamento di Procedura, nonché dell'art. 5, par. 1, lett. a), del Protocollo alla Carta africana dei diritti umani e dei popoli sull'istituzione di una Corte africana dei diritti umani e dei popoli ('Protocollo della Corte africana'), la Commissione stessa può presentare, dinanzi alla Corte africana, un'istanza nei confronti dello Stato che dovesse essersi dimostrato inadempiente⁵¹². Pertanto, come già detto, il meccanismo di *follow-up* implica che la Commissione africana non possa agire direttamente contro lo Stato inadempiente, proprio perché non è dotata della generale competenza ad emettere atti vincolanti. In ogni caso, gli Stati hanno raramente implementato le misure cautelari indicate loro dalla Commissione africana, e in nessuno dei casi quest'ultima ha dichiarato la loro responsabilità internazionale per non aver ottemperato a quanto ordinato da tali provvedimenti, limitandosi soltanto a riferire la questione alla Corte africana⁵¹³.

Per ciò che concerne, da ultimo, il potere cautelare della Corte africana, ai sensi dell'art. 27, par. 2 del Protocollo quest'ultima può, in casi di estrema gravità e urgenza, qualora ciò si renda necessario al fine di evitare un danno irreparabile alle persone o, ancora, nell'interesse della giustizia, adottare le misure provvisorie che riterrà appropriate. L'art. 59 del Regolamento di Procedura della Corte africana contiene ulteriori precisazioni, prevedendo che la Corte possa ordinare misure provvisorie di propria iniziativa o su richiesta di una delle parti della causa in esame⁵¹⁴. Finora, la

⁵¹¹ E. RIETER, 'Provisional Measures: Binding and Persuasive? Enabling Human rights Adjudicators to Follow-Up on State Disrespect', in *Netherlands International Law Review*, Vol. 59, Issue 2, 2012, pp. 165-198; Si consideri anche K. OELLERS-FRAHM, 'Expanding the Competence to Issue Provisional Measures – Strengthening the International Judicial Function', in A. VON BOGDANDY, I. VENZKE (eds.), *International Judicial Lawmaking: On Public Authority and Democratic Legitimation in Global Governance* (Berlin-Heidelberg: Springer), 2012 pp. 389-409, in particolare pp. 398-399, 403-404.

⁵¹² Similmente a quanto riscontrato nell'ambito del sistema interamericano, ai sensi dell'articolo 5, par. 1, lett. a), del Protocollo della Corte africana, la Commissione africana è qualificata come 'ricorrente' davanti alla Corte africana per quanto riguarda i casi già ricevuti ed esaminati dalla medesima. Inoltre, l'articolo 118, par. 2 del Regolamento della Commissione africana stabilisce che, quando la Commissione ritenga che uno Stato non abbia rispettato le misure provvisorie precedentemente raccomandate, può deferire il caso in questione alla Corte africana, dopo aver prontamente informato il ricorrente e lo Stato interessato.

⁵¹³ Si considerino, a titolo esemplificativo, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 123/09, *Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) v. Kenya*, Order of 9 November 2009; African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 411/12, *Mishana Hosseinioun v. Libya*, Order of 18 April 2012.

⁵¹⁴ African Court on Human and Peoples' Rights, Rules of Court (1 September 2020), Rule 59: « Pursuant to Article 27(2) of the Protocol, the Court may, at the request of a party, or on its own accord, in case of extreme gravity and urgency and where necessary to avoid irreparable harm to persons, adopt such provisional measures as it deems necessary, pending determination of the main Application. 2. In case of extreme urgency, the President shall, by all appropriate means, obtain the views of the Judges. 3. The Court shall duly notify the parties to the case, the Assembly, the Executive Council, and the AU Commission of the aforesaid provisional measures. 4. In the Annual Report submitted by the Court to the Assembly pursuant to Article 31 of the Protocol, the Court shall disclose the provisional measures it ordered during the period under review. In the event of non-compliance with these measures by the State

Corte africana ha emesso circa ventisette ordinanze contenenti misure provvisorie. Quando intende emettere provvedimenti provvisori, la Corte africana verifica anzitutto se vi sia una situazione di estrema gravità e urgenza. In secondo luogo, valuta la sussistenza della propria giurisdizione *prima facie*. A tal fine, la Corte africana esegue un *test* minimo, di solito *inaudita altera parte*. In questa fase della procedura, essa non effettua un esame circa la sussistenza dei requisiti di ammissibilità del ricorso, né si concentra in modo specifico sulla plausibilità dei diritti asseritamente violati, e ciò per ragioni connesse alla necessità di approntare un pronto rimedio alla situazione di estrema gravità e urgenza in questione.

In linea generale, le misure provvisorie ordinate dalla Corte africana sembrerebbero perseguire finalità più ampie rispetto a quelle raccomandate dalla Commissione, il cui scopo è semplicemente quello di prevenire danni irreparabili alla vittima della presunta violazione. Infatti, mentre l'art. 27, par. 2 del Protocollo della Corte africana fa riferimento a questo stesso scopo, l'art. 5, par. 1 del Regolamento di Procedura chiarisce che, in attesa di una sentenza sul merito, la Corte può emettere misure provvisorie al fine di proteggere le posizioni giuridiche di tutte le parti coinvolte nella controversia (siano esse persone o Stati). Inoltre, l'art. 27, par. 2 del Protocollo, conferisce alla Corte l'ulteriore potere di ordinare misure provvisorie nell'interesse della giustizia, per garantire il corretto funzionamento delle procedure dinanzi a sé e, più in generale, salvaguardare l'efficacia delle proprie funzioni.

3.5. Misure cautelari e provvisorie ordinate con riferimento a ricorsi tra Stati instaurati sulla base di trattati in materia di diritti umani: una prassi in notevole espansione dinanzi alla Corte EDU e alla CIG

Il già descritto incremento del fenomeno dei ricorsi interstatali in materia di diritti umani si è accompagnato ad un contestuale e sempre più frequente azionamento della tutela cautelare al fine di salvaguardare e, se del caso, ripristinare i diritti fondamentali asseritamente violati, e ciò sia *lite pendente*, sia nel momento antecedente all'instaurazione del procedimento vero e proprio sia, in alcuni casi, a prescindere da esso. Invero, negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento di istanze formulate ai sensi degli artt. 41 dello Statuto e 73 del Regolamento di Procedura della CIG, nonché dell'art. 39 del Regolamento di Procedura della Corte EDU nell'ambito, rispettivamente, di procedimenti incardinati sulla base delle clausole compromissorie previste dai trattati in materia di diritti umani conclusi sotto l'egida delle Nazioni Unite, ovvero sulla scorta dell'articolo 33 CEDU.

concerned, the Court shall make such recommendations as it deems appropriate. 5. The Court may invite the parties to provide it with information on any issue relating to the implementation of the provisional measures adopted by it. 6. Orders for Provisional Measures shall be binding on the parties concerned.»

Per l'effetto, il presente paragrafo e i successivi sottoparagrafi intendono domandarsi se e, in caso di risposta affermativa, in che misura tale prassi sia in grado di alterare in qualche modo le dinamiche della fase cautelare rispetto ai 'casi ordinari', intendendosi per tali i procedimenti instaurati mediante ricorso individuale dinanzi alla Corte EDU, da un lato, e quelli promossi dagli Stati di fronte alla CIG, ma aventi ad oggetto obblighi internazionali *diversi* da quelli previsti in materia di diritti umani. Invero, pur se oggetto della tutela cautelare sono diritti ed interessi facenti *formalmente* capo agli Stati, nei casi che si analizzeranno i beneficiari ultimi della protezione sono in realtà gli individui, le cui posizioni giuridiche soggettive potrebbero potenzialmente essere pregiudicate in conseguenza dell'esito del giudizio principale. A fronte delle descritte particolarità dei ricorsi interstatali in materia di diritti umani, si vedrà come alcune regole procedurali che disciplinano la fase cautelare sarebbero applicate diversamente, dimostrando un'inflexione che, se da un lato tende ad una maggiore 'umanizzazione' dinanzi alla CIG, dall'altro lato è improntata ad una significativa generalizzazione di fronte alla Corte EDU.

Poste queste premesse, il presente paragrafo si occupa di offrire un'analisi panoramica della prassi sopra indicata, in una prospettiva di comparazione tra le due corti e sotto due punti di vista: in primo luogo, con riferimento ai presupposti per l'attivazione del potere cautelare; in secondo luogo, con riferimento al modo in cui tale competenza è esercitata nei giudizi interstatali sui diritti umani, anche allo scopo di mettere in luce le possibili funzioni che le misure cautelari sono in grado di svolgere nell'ambito di controversie interstatali relative alla tutela dei diritti umani.

3.5.1. I presupposti per l'adozione di provvedimenti cautelari nell'ambito di procedimenti interstatali

È noto che i presupposti che regolano l'esercizio del potere cautelare delle due corti non sono disciplinati nelle rispettive norme procedurali, le quali omettono di specificare i requisiti di fatto e di diritto che il ricorrente – nel caso dei ricorsi interstatali, lo Stato – è tenuto a soddisfare al fine di ottenere un provvedimento favorevole. Invero, la disciplina delle misure provvisorie è contenuta, rispettivamente, negli artt. 39 del Regolamento della Corte EDU⁵¹⁵ e 41 dello Statuto della CIG⁵¹⁶,

⁵¹⁵ European Court of Human Rights, Rules of Court (Last Updated: 30 October 2023), Article 39: «1. The Chamber or, where appropriate, the President of the Section or a duty judge appointed pursuant to paragraph 4 of this Rule may, at the request of a party or of any other person concerned, or of their own motion, indicate to the parties any interim measure which they consider should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings. 2. Where it is considered appropriate, immediate notice of the measure adopted in a particular case may be given to the Committee of Ministers. 3. The Chamber or, where appropriate, the President of the Section or a duty judge appointed pursuant to paragraph 4 of this Rule may request information from the parties on any matter connected with the implementation of any interim measure indicated. 4. The President of the Court may appoint Vice-Presidents of Sections as duty judges to decide on requests for interim measures. »

⁵¹⁶ Statute of the International Court of Justice, Article 41: «1. The Court shall have the power to indicate, if it considers that circumstances so require, any provisional measures which ought to be taken to preserve the respective rights

i quali si limitano a prevedere, in maniera piuttosto generica, che misure provvisorie o cautelari possono essere ordinate qualora esse si rivelino necessarie «in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings» o «if the circumstances so require [...] to preserve the respective interests of either parties». In considerazione della stringatezza del dato normativo, occorre dunque volgere lo sguardo alla giurisprudenza sviluppata di recente dai relativi sistemi di tutela per comprendere quali siano i presupposti sostanziali necessari affinché il giudice, adito mediante istanza cautelare, possa concedere provvedimenti d'urgenza.

Anzitutto, cominciando l'analisi dal sistema CEDU, occorre preliminarmente evidenziare che, essendo preordinate alla medesima funzione di protezione ed essendo dirette nei confronti dei medesimi soggetti beneficiari, le misure cautelari adottate nel contesto di un procedimento di ricorso interstatale risultano tendenzialmente assoggettate al medesimo regime giuridico applicabile a quelle adottate nei giudizi individuali. Allo stato attuale, l'art. 39 del Regolamento della Corte EDU non sembra introdurre particolari distinzioni tra le due tipologie di ricorso, né la recente 'ondata' di ricorsi interstatali sembra offrire indicazioni utili a ritenere che la Corte EDU abbia introdotto modifiche rilevanti rispetto alla propria consolidata giurisprudenza in materia; tuttavia, come si vedrà, vi sono stati casi in cui, in virtù del differente assetto procedurale e, soprattutto, dell'essenziale finalità di tutela del c.d. «*public order of Europe*» che caratterizza i ricorsi ex art. 33 CEDU, la Corte, lungi dal mutuare *sic et simpliciter* i requisiti elaborati dalla giurisprudenza individuale, ha dimostrato di saperli adattare plasticamente alle diverse esigenze dei casi interstatali.

Allo stesso modo, l'art. 41 dello Statuto della CIG, oltre a non operare alcun riferimento alle condizioni necessarie per l'attivazione della competenza cautelare, omettere di operare – come pure prevedibile – qualsivoglia riferimento ad eventuali tipologie di ricorsi interstatali fondate sul diverso oggetto del contendere, 'isolando' quelli iniziati in base a trattati sui diritti umani o quelli che, pur non coinvolgendo l'interpretazione o l'applicazione di una disposizione il cui contenuto si propone di tutelare la dimensione individuale, riguardano nondimeno interessi generali.

Com'è evidente, dunque, i requisiti che devono ricorrere affinché possano essere concessi provvedimenti cautelari sono stati enucleati e progressivamente sviluppati in via interpretativa e, sebbene le funzioni giurisdizionali svolte dai due tribunali siano molto diverse, risultano in larga parte compatibili⁵¹⁷. Anzitutto, è necessario che sussista, almeno *prima facie*, la giurisdizione della rispettiva corte; in secondo luogo, dev'essere operato un esame preliminare e sommario circa la fondatezza nel merito della pretesa; infine, vi dev'essere il presupposto tipico del potere cautelare, il *periculum in mora*, integrato da un rischio di un pregiudizio irreparabile per i diritti fatti valere

of either party. 2. Pending the final decision, notice of the measures suggested shall forthwith be given to the parties and to the Security Council. »

⁵¹⁷ E. RIETER, 'Introduction: Perspectives on the Protective Potential of Interim Measures in Human Rights Cases and the Legitimacy of Their Use', in E. RIETER, K. ZWAAN (eds.), *Urgency and Human Rights. The Protective Potential and Legitimacy and Interim Measures* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, p. 1-15, p. 5.

in giudizio e dall'urgenza di adottare misure che li tutelino nel corso del suo svolgimento⁵¹⁸. Nei sottoparagrafi che seguono, si vedrà come tali requisiti siano stati di volta in volta interpretati ed applicati dalle due corti nell'ambito dei ricorsi interstatali⁵¹⁹.

3.5.1.1. *L'accertamento della giurisdizione prima facie e le limitazioni ratione materiae*

L'accertamento circa la sussistenza della giurisdizione *prima facie* – necessario in quanto, qualora difettesse il consenso espresso dello Stato, non esisterebbero neppure i presupposti per l'esercizio del più generale potere giurisdizionale –, risulta sicuramente più delicato e problematico di fronte alla CIG, in considerazione della natura obbligatoria della giurisdizione della Corte EDU. Dinanzi a quest'ultima, fino a tempi recenti, non si erano infatti mai prospettate particolari questioni di giurisdizione nell'adozione di misure cautelari⁵²⁰. Com'è noto, tuttavia, la giurisdizione *ratione materiae* esercitata dall'organo decidente di volta in volta adito determina non soltanto il contenuto della pronuncia sulle domande principali, ma anche su quelle cautelari. Pertanto, posto che tale limite permane a prescindere dalla specifica materia del contendere – e, dunque, quand'anche l'oggetto del giudizio verta sulla tutela dei diritti umani⁵²¹, esso è di particolare rilevanza se si considera che le controversie che danno origine ai giudizi interstatali sui diritti umani, salve rare eccezioni⁵²², si innestano sullo sfondo di ben più estese controversie diplomatiche, relative alla sovranità

⁵¹⁸ Come sottolineato da alcuni autori, la nozione di 'urgenza' parrebbe essere piuttosto ambigua dal punto di vista giuridico, poiché dipende, in misura più o meno rilevante, dall'apprezzamento del giudice; essa, dunque, sembrerebbe doversi interpretare tanto come attributo dell'autorità giudiziaria, quanto come riferimento ad uno *standard*; sul punto, si consideri E. JOUANNET, 'Quelques observations sur la signification de la notion d'urgence', in H. RUIZ-FABRI, J.-M. SOREL (eds.), *Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales, regards croisés* (Paris, Pedone, 2001), p. 205 ss.

⁵¹⁹ Un'analisi delle principali tendenze interpretative e applicative dei diversi requisiti posti a fondamento delle misure cautelari e provvisorie emanate dalla CIG e dalla Corte EDU è stata effettuata da L. ACCONCIAMESSA, 'Le misure cautelari nei giudizi interstatali sui diritti umani: la prassi recente della Corte internazionale di giustizia e della Corte europea dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 413-433.

⁵²⁰ C. BROWN, *A Common Law of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2007, p. 136.

⁵²¹ C. MILES, *Provisional Measures Before International Courts and Tribunals*, cit., p. 347: «On the one hand, the human element may compel intervention by the court or tribunal; on the other, the consent-based character of international jurisdiction may mean that such an injunction may be seen as illegitimate [...]».

⁵²² Si pensi al caso *The Gambia v. Myanmar*, attualmente sottoposto al vaglio della CIG per quel che concerne l'esame di merito, o al più recente procedimento instaurato congiuntamente da Canada e Paesi Bassi nei confronti della Siria, relativamente all'interpretazione e applicazione della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT). Quanto alla Corte EDU, si consideri il caso instaurato da Ucraina e Paesi Bassi nei confronti della Russia, anche se l'interesse degli Stati ricorrenti deriva anche dal fatto che, per un verso, la maggior parte degli individui che hanno perso la vita nel corso delle ostilità che hanno interessato la parte orientale dell'Ucraina erano, appunto, cittadini ucraini e che, per altro verso, le vittime coinvolte nell'abbattimento del volo *Malaysia Airlines MH17* erano di cittadinanza olandese (*Ukraine and The Netherlands v. Russia*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 8019/16, 43800/14, 28525/20, Decision, Jurisdiction and Admissibility, 25 January 2023) Più risalente, ma evidentemente volto alla tutela oggettiva dei diritti dell'uomo, è il ricorso congiunto instaurato dinanzi all'allora Commissione EDU da Danimarca, Norvegia, Svezia e Paesi Bassi nei confronti della Grecia al fine di denunciare le numerose violazioni di diritti verificatesi durante la vigenza del regime dittatoriale

territoriale, quando non anche a conflitti armati in corso tra le parti. Così già nel 1993 la CIG, nel rigettare la seconda istanza di misure provvisorie presentata dalla Bosnia contro la Serbia nell'ambito del giudizio instaurato sulla base della clausola compromissoria di cui all'art. IX della Convenzione sul genocidio, ha precisato che «*[the Court] ought not to indicate measures for the protection of any disputed rights other than those which might ultimately form the basis of a judgment in the exercise of [its] jurisdiction*»⁵²³. Consapevoli di tale limite, gli Stati hanno iniziato a formulare 'strategicamente' le proprie istanze cautelari entro il perimetro degli obblighi derivanti dal trattato rilevante, e difatti in nessuno dei recenti casi esaminati dalla CIG relativi alla tutela dei diritti umani l'assenza *prima facie* della giurisdizione ha fondato il rigetto delle istanze cautelari, pur rilevandosi la presenza di alcune – per la verità, sporadiche – opinioni dissenzienti allegate a decisioni che hanno accordato la concessione di misure cautelari, come ad esempio quella resa dal giudice Yusuf nell'ambito del ricorso promosso dall'Armenia nei confronti dell'Azerbaijan sulla base della clausola compromissoria di cui all'art. 22 CERD, in cui egli ha evidenziato come un approccio particolarmente 'permissivo' della CIG con riguardo ad istanze di misure provvisorie formulate in base alla CERD rischia di trasformare l'ambito di applicazione *ratione materiae* di tale convenzione in un «*fourre-tout*» in cui far indebitamente confluire, oltre ai diritti derivanti dagli obblighi di non discriminazione razziale, anche ulteriori istanze di tutela d'urgenza di posizioni giuridiche soggettive tutelate dal diritto internazionale umanitario o, ancora, da altri strumenti normativi in materia di protezione del patrimonio culturale⁵²⁴. È dinanzi alla Corte EDU, invece, che tale limite ha giocato un ruolo fondamentale di recente. In particolare, essa ha in due casi (parzialmente) rigettato alcune istanze cautelari, in quanto non risultavano compatibili con l'ambito della propria giurisdizione *ratione materiae*. Ciò è avvenuto, in prima battuta, nel 2018, quando l'Ucraina ha richiesto alla Corte EDU di ordinare alla Russia, *inter alia*, «that the [captured] sailors be treated as prisoners of war in accordance with the Third Geneva Convention of 1949»⁵²⁵. Nel comunicato stampa della Cancelleria, il requisito della giurisdizione non viene menzionato, ma non figura tra

c.d. dei colonnelli; cfr. *Denmark, Norway, Sweden, The Netherlands v. Greece* ('First Greek Case'), European Commission on Human Rights, Applications Nos. 3321/67, 3323/67, 334/67, Commission Report, 5 November 1969, YB 'The Greek Case' (1969), p. 196.

⁵²³ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I.C.J. Reports 1993, p. 325, § 23. La Bosnia aveva richiesto misure fondate su obblighi di diritto internazionale umanitario, sulle Convenzioni di Ginevra del 1949 e sul Primo Protocollo Addizionale alle stesse, nonché sul divieto consuetudinario di uso della forza armata, codificato nella Convenzione dell'Aia del 1907 e nella Carta delle Nazioni Unite.

⁵²⁴ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361, Dissenting Opinion of Judge Yusuf, § 1.

⁵²⁵ European Court of Human Rights, Press Release No. 412/2018, 30 November 2018, 'ECHR puts questions to Russian Government after receiving new inter-State case from Ukraine concerning events in the Sea of Azov'.

le misure indicate quella che l'Ucraina fondava su obblighi ulteriori rispetto alla CEDU⁵²⁶. Il difetto di giurisdizione, invece, è stato espressamente rilevato con riferimento alle misure chieste nell'ottobre 2020 dall'Armenia contestualmente alla presentazione di un ricorso instaurato al fine di denunciare le presunte violazioni di diritti umani verificatesi nell'ambito del secondo conflitto del Nagorno-Karabakh, dopo che la Corte EDU aveva già in precedenza indicato misure nei confronti di Armenia e Azerbaigian. La nuova richiesta dello Stato ricorrente era principalmente fondata su asserite violazioni del diritto internazionale umanitario, mentre l'Azerbaigian invocava questioni attinenti al rispetto della propria integrità territoriale. Così, nel Comunicato stampa che riporta le ragioni del rigetto, viene evidenziato che «while based on serious concerns, the two inter-State requests address several subject-matters that do not fall within the Court's jurisdiction»⁵²⁷. In questo frangente, dunque, è possibile evidenziare una significativa 'inversione' di funzioni tra le due giurisdizioni: mentre, da un lato, la Corte EDU ha dimostrato di adottare un approccio particolarmente restrittivo per ciò che concerne la salvaguardia delle vite umane, disapplicando la Convenzione ogniqualvolta vi fossero profili di diritto internazionale umanitario, la CIG ha invece concesso misure progressivamente sempre più ampie nell'ambito di procedimenti che, pur essendo fondati *tout court* su trattati in materia di diritti umani, sono avviati dagli Stati al fine di 'litigare' porzioni di contenzioso che si innestano in una situazione più ampia.

3.5.1.2. *La progressiva generalizzazione dell'accertamento sommario in punto di merito e l'attenuazione dello standard probatorio*

Se la circostanza per cui la tutela dei diritti umani sia l'oggetto principale del giudizio non fa venir meno la necessità della sussistenza del consenso degli Stati parte della controversia, è sul giudizio sommario del merito della pretesa che si registra un parziale discostamento rispetto alla prassi ordinaria. In particolare, esso sembra ridursi ad una valutazione complessiva della situazione posta a fondamento della controversia, sulla base del materiale disponibile e con l'applicazione di uno *standard* probatorio particolarmente tenue. Anche se gli effetti finali sono analoghi, ciò risponde a ragioni diverse per ciascuna delle due giurisdizioni: la CIG, almeno nei casi più recenti, sembra attenuare lo *standard* in considerazione delle specifiche circostanze fattuali da cui origina la richiesta; per la Corte EDU, invece, ciò deriva da una differenza procedurale della fase preliminare della procedura di ricorso interstatale rispetto a quella individuale⁵²⁸.

⁵²⁶ European Court of Human Rights, Press Release No. 421/2018, 4 December 2018, 'ECHR grants interim measure in new inter-State case brought by Ukraine against Russia concerning events in the Kerch Strait'.

⁵²⁷ European Court of Human Rights, Press Release No. 314/2020, 4 November 2020, 'The Court makes a statement on requests for interim measures concerning the conflict in and around Nagorno-Karabakh'.

⁵²⁸ Cfr. A. SACCUCCI, 'Le misure provvisorie della Corte europea dei diritti umani nell'ambito della procedura di ricorso interstatale *Georgia c. Russia*', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 3, 2009, pp. 129-150, spec. pp. 144-145, in cui l'autore afferma quanto segue: «[...] Il provvedimento cautelare adottato dalla Corte nel caso *Georgia c. Russia* [va] pur sempre ad inquadarsi nel solco dell'attuale prassi in materia di misure provvisorie elaborata con

In generale, qualora chiamata a pronunciarsi sull'opportunità di concedere provvedimenti cautelari, la Corte EDU applica uno *standard* probatorio assai meno rigoroso rispetto a quello, più elevato, impiegato nel giudizio di merito, al fine di valutare l'ammissibilità di un ricorso⁵²⁹. L'ammissibilità del ricorso individuale è però condizionata, come previsto *ex art.* 35, par. 3, lett. a) CEDU, alla circostanza per cui esso non sia manifestamente infondato. Nella prassi, però, almeno a partire dal celebre caso *Mamatkulov*, la Corte EDU ha fissato uno *standard* piuttosto elevato per superare tale fase procedurale⁵³⁰. Così, anche ai fini dell'adozione di misure cautelari nelle procedure di ricorso individuale, devono prospettarsi circostanze di fatto dotate di una certa credibilità, che consentano di concludere per l'apparente fondatezza delle doglianze⁵³¹, pur riservando alle fasi successive il compiuto accertamento dei fatti. Ai fini dell'ammissibilità dei ricorsi interstatali, invece, si ritiene sufficiente l'esistenza di una «*prima facie evidence*» circa la fondatezza, dunque «the Court must ascertain [...] whether the applicant Government's allegations are wholly unsubstantiated [...] or are lacking the requirements of a genuine allegation»⁵³². Si ritiene, dunque, che questioni riguardanti l'esistenza e l'estensione delle condotte imputabili allo Stato, nonché la loro compatibilità con la Convenzione, attengano al giudizio di merito e non possano dunque essere esaminate durante la fase di ammissibilità⁵³³. Anche nella fase cautelare, pertanto, la Corte ripropone tale *standard* probatorio, qualificabile in termini di c.d. *fumus non mali iuris* (appunto, non manifesta infondatezza)⁵³⁴. Del resto, nei casi esaminati, in cui le misure cautelari sono spesso state pronunciate a poche ore di distanza dalla formulazione della richiesta, sarebbe stato impossibile, vista anche la complessità delle vicende – spesso, come più volte già ribadito, inserite in un quadro di conflitto armato – realizzare un giudizio più approfondito. In sostanza, la Corte valuta la mera eventualità che la situazione fattuale, complessivamente considerata, possa astrattamente implicare violazioni della CEDU, senza verificare l'esistenza dei singoli diritti invocati nel caso concreto o

riguardo al contenzioso individuale, tento anche conto di quanto si è detto in relazione all'omogeneità di funzione e dei beneficiari della protezione cautelare. L'unico vero aspetto di novità che merita di essere sottolineato è rappresentato dal fatto che, per la prima volta nella sua storia, la Corte ha fatto uso del potere cautelare nel corso di un conflitto armato per accordare una protezione completa [...] a tutte le popolazioni esposte al rischio di gravi violazioni dei diritti umani da parte di entrambi gli stati parte della controversia».

⁵²⁹ Cfr. C. MARTI, 'Provisional Measures: European Court of Human Rights (ECtHR)', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], September 2018, disponibile online, par. 27.

⁵³⁰ Cfr. *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 46827/99 and 46951/99, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 4 February 2005, § 108.

⁵³¹ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 30696/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 21 January 2011, § 40; C. MARTI, 'Provisional Measures: European Court of Human Rights (ECtHR)', cit., par. 15: «the Court assesses [...] whether the application has a certain likelihood of success on the merits, i.e. is not likely to be found manifestly ill-founded at a later stage».

⁵³² *Georgia v. Russia (II)*, European Court of Human Rights [Fifth Section], Application No. 38263/08, Decision (Admissibility), 13 December 2011, § 88.

⁵³³ *Ibid.*, § 90.

⁵³⁴ A. SACCUCCI, 'Le misure provvisorie della Corte europea dei diritti umani nell'ambito della procedura di ricorso interstatale *Georgia c. Russia*', cit., p. 143.

l' idoneità delle specifiche condotte, attive od omissive, asseritamente attuate dallo Stato, a violarli. Uno *standard* simile sembra essere adottato dalla CIG, sia pur in maniera piuttosto inconsistente, nei casi promossi sulla base di convenzioni ONU in materia di diritti umani. È noto che, in virtù del c.d. *plausibility test*, «the power of the Court to indicate provisional measures should be exercised only if the Court is satisfied that the rights asserted are at least plausible»⁵³⁵. Se, inizialmente, la CIG si era accontentata di una plausibilità *in astratto*, secondo cui i diritti invocati dovevano fondarsi su una plausibile interpretazione delle norme rilevanti⁵³⁶, essa ha in seguito esteso la valutazione alle circostanze fattuali, pretendendo dunque che tali diritti fossero plausibilmente sussistenti anche *in concreto*⁵³⁷. Inoltre, nel ricorso *Ucraina c. Russia* instaurato sulla base della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (ICSFT) e della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD), il *test* è stato applicato a tutti gli elementi, tanto oggettivi quanto soggettivi, delle fattispecie dedotte in giudizio⁵³⁸, nonché alle circostanze fattuali idonee ad integrarli, stabilendo peraltro uno *standard* probatorio particolarmente stringente ed interpretando, in buona sostanza, la plausibilità come probabilità di esistenza dei diritti⁵³⁹. Nei procedimenti successivi, tuttavia, la CIG sembra aver nuovamente attenuato lo *standard* probatorio. In relazione al giudizio *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, stante la necessità di considerare se ed in quale misura le condotte asseritamente commesse dallo Stato convenuto potessero costituire una violazione dei diversi obblighi internazionali contenuti nella CERD, la Corte ha ritenuto che ad integrare la prova fosse sufficiente riscontrare che esse *apparissero* tali⁵⁴⁰. In tal caso, l'attenuazione dello *standard* è strettamente connessa alla circostanza che il divieto di discriminazione risulti violato quand'anche si produca un'ingiustificata di-

⁵³⁵ International Court of Justice, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Provisional Measures, Order of 28 May 2009, I.C.J. Reports 2009, p. 139, § 57.

⁵³⁶ *Ibid.*, § 60.

⁵³⁷ International Court of Justice, *Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2016, I.C.J. Reports 2016, p. 1148, § 78.

⁵³⁸ International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 19 April 2017, I.C.J. Reports 2017, p. 104, § 73.

⁵³⁹ Cfr. L. MAROTTI, 'Ancora in tema di *plausibility*: l'ordinanza sulle misure cautelari nel caso *Ucraina c. Russia*', in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 2, 2017, pp. 244-249, p. 246; M. LANDO, 'Plausibility in the Provisional Measures Jurisprudence of the International Court of Justice', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 31, Issue 3, 2018, pp. 641-668, spec. p. 643.

⁵⁴⁰ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406, § 54: «the Court notes, on the basis of the *evidence* presented to it by the Parties, that the measures adopted by the UAE [...] *appear* to have targeted only Qataris and no other non-citizens residing in the UAE» (enfasi aggiunta); per un commento sul punto, si consideri L. DI LULLO, 'Il criterio della plausibilità nella recente giurisprudenza della Corte: i casi *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* e *Iran c. USA*', *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 2, 2019, pp. 384-390, p. 387.

sparità di trattamento, anche in assenza di una volontà discriminatoria. Nondimeno, lo stesso approccio è stato adottato anche in *Gambia c. Myanmar*, in cui la fattispecie rilevante, il crimine di genocidio, presuppone uno specifico intento genocidario, essendo necessario che le condotte vietate dall'art. 2 della Convenzione sul genocidio del 1948 siano compiute con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso in quanto tale. In quel caso, la CIG aveva desunto la plausibilità dell'elemento oggettivo da una serie di rapporti stilati da organi internazionali, limitandosi a riscontrare che i Rohingya *sembrano* poter essere considerati come un gruppo protetto. Quanto all'esistenza (plausibile) del *dolus specialis*, la Corte ha affermato che nella fase cautelare sia sufficiente che l'elemento soggettivo risulti essere una, ma non necessariamente l'unica, delle inferenze deducibili dalle circostanze fattuali allegare dagli Stati, senza menzionare la necessità di offrire una specifica prova in tal senso⁵⁴¹. Rigettando le argomentazioni formulate dal Myanmar, a parere del quale la gravità delle violazioni asserite dallo Stato ricorrente imporrebbe un inasprimento dello *standard* probatorio, la Corte parrebbe implicitamente sostenere l'opposto, e cioè che, proprio in ragione del carattere fondamentale dei valori di cui si richiede la protezione, nell'ipotesi in cui il rischio di pregiudizio sia particolarmente elevato, potendo essere irreversibile, è sufficiente la possibilità dell'esistenza (e, di conseguenza, di un'asserita violazione) dei diritti in questione⁵⁴².

Peraltro, ancor prima che il *test* di plausibilità si imponesse quale parametro, elaborato in via interpretativa, di valutazione nella fase cautelare, la CIG aveva già evidenziato come le circostanze del caso fossero in grado di condizionare il giudizio sommario operato sul merito durante la fase cautelare⁵⁴³; diversamente, durante la fase di 'collaudo' dello *standard* di plausibilità, si è affermato che la valutazione del giudice dovesse arrestarsi alla soglia del *fumus non mali juris* (e, pertanto, alla mera possibilità di esistenza del diritto o, appunto, alla non manifesta infondatezza)⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020, p. 3, §§ 46-56.

⁵⁴² L. ACCONCIAMESSA L., F. SIRONI DE GREGORIO, 'Considerazioni critiche e di prospettiva sulle misure provvisorie della Corte internazionale di giustizia nel caso Gambia c. Myanmar', in *Quaderni di SIDIBlog*, 2020, pp. 369-389, spec. p. 382.

⁵⁴³ International Court of Justice, *Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark)*, Provisional Measures, Order of 29 July 1991, I.C.J. Reports 1991, p. 12, Separate Opinion of Judge Shahabuddeen, § 31: «It is not suggested that the requesting State should anticipate and meet each and every issue which could arise at the merits. How far it should do so in any particular case will depend on the nature and circumstances of the case».

⁵⁴⁴ International Court of Justice, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Provisional Measures, Order of 8 March 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 6, Declaration of Judge Greenwood, § 4, secondo cui la plausibilità sarebbe «[...] something more than assertion but less than proof; in other words, the party must show that there is at least a reasonable possibility that the right which it claims exists as a matter of law and will be judged to apply to that party's case»; International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 19 April 2017, cit., Separate Opinion of Judge Bhandari, § 16: «[t]he applicant State does not need to show that it has good chances to

Sempre in *Gambia c. Myanmar*, in particolare, ciò sembra potersi giustificare alla luce di una maggiore attenzione della CIG per il carattere fondamentale degli interessi giuridici in gioco, comuni a ciascun individuo e condivisi dalla comunità internazionale, nonché dall'urgenza di salvaguardarli⁵⁴⁵, conferendo rilievo alla tutela della dimensione umana in pendenza del giudizio⁵⁴⁶. Resta fermo che, pur rilevandosi come, in questi casi, la fase cautelare si concentra sui diritti individuali alla cui tutela sono volti gli obblighi degli Stati, oggetto di accertamento nel procedimento principale⁵⁴⁷, deve comunque sussistere un nesso in grado di connettere i primi ai secondi, non potendo la vulnerabilità umana divenire l'oggetto diretto ed esclusivo dell'accertamento giurisdizionale in sede cautelare, come altresì ribadito dal giudice Cançado Trindade⁵⁴⁸; sulla scorta di quanto argomentato da quest'ultimo, la vulnerabilità umana potrebbe tutt'al più rilevare come una sorta di 'circostanza aggravante' che orienta, senza tuttavia sostituire, l'accertamento della CIG ogniqualvolta essa sia chiamata a valutare la sussistenza delle condizioni che consentono l'adozione delle misure provvisorie⁵⁴⁹.

3.5.1.3. *Il periculum in mora e la rilevanza della dimensione di 'vulnerabilità umana'*

Se, come si è visto, nella fase di accertamento della giurisdizione *prima facie* la dimensione della vulnerabilità delle vittime ha svolto un ruolo limitato, iniziando ad 'orientare' i ragionamenti del giudice in tempi piuttosto recenti ed in maniera ancora inconsistente, è durante la valutazione del *periculum in mora* che tali valutazioni ricoprono un'importanza maggiore. Com'è noto, sussiste un *periculum in mora* allorquando vi sia il rischio di un pregiudizio imminente ed irreparabile per

succeed on the merits, the so-called *fumus boni iuris*. Conversely, the applicant State must show that the rights it invokes are not manifestly unfounded, the so-called *fumus non mali iuris*».

⁵⁴⁵ Cfr. L. MAROTTI, '«Plausibilità» dei diritti e autonomia del regime di responsabilità nella recente giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in tema di misure cautelari', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 87(3), 2014, pp. 761-786, pp. 772-773.

⁵⁴⁶ T. SPARKS, M. SOMOS, 'The Humanisation of Provisional Measures? Plausibility and the Interim Protection of Rights Before the ICJ', in F. M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 77-108, spec. p. 99.

⁵⁴⁷ Cfr. M. A. BECKER, 'The Plight of the Rohingya: Genocide Allegations and Provisional Measures in *The Gambia v Myanmar* at the International Court of Justice', in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 21(2), 2020, pp. 1-22, spec. p. 9.

⁵⁴⁸ International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 19 April 2017, cit., Separate Opinion of Judge Antonio Augusto Cançado Trindade, §§ 36 ss.; in senso contrario, e anzi piuttosto critico rispetto a tale ricostruzione, si consideri invece C. MILES, 'Provisional Measures and the 'New' Plausibility in the Jurisprudence of the International Court of Justice', in *British Yearbook of International Law*, 2018, pp. 1-46, spec. p. 38: «In ordering provisional measures on the basis of human vulnerability, the ICJ may well be seen as having exceeded the limited form of competence that the parties, by their consent, have afforded it [...]».

⁵⁴⁹ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406, Dissenting Opinion of Judge Cançado Trindade, § 72.

i diritti sostanziali dedotti nel procedimento, e dalla conseguente urgenza di adottare misure che lo prevenzano, tanto dinanzi alla CIG, quanto di fronte alla Corte EDU. Nell'ambito dei giudizi tra Stati instaurati in base a trattati sui diritti umani, la recente prassi rivela una crescente tendenza ad effettuare l'accertamento circa la sussistenza di un *periculum in mora* non tanto in relazione a diritti ed obblighi degli Stati, bensì direttamente con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive dei beneficiari delle norme poste a tutela dei diritti fondamentali, ovvero sia gli individui. Se un simile approccio non pare destare particolare scalpore per ciò che concerne l'attività giurisdizionale della Corte EDU, esso acquisisce connotati di assoluta novità dinanzi alla CIG, tribunale privo di una specifica competenza in materia di diritti umani⁵⁵⁰. Lo spostamento di *focus* si realizza in virtù del requisito del nesso che deve intercorrere tra i diritti dedotti nel giudizio principale e i diritti la cui tutela è invocata in sede cautelare. Ricontrando l'esistenza di una stretta correlazione tra i diritti umani degli individui e l'oggetto del procedimento principale, vale a dire l'interpretazione, l'applicazione o l'adempimento di una o più norme contenenti obblighi, per ciascuno Stato parte di una convenzione multilaterale sui diritti umani, di salvaguardare tali diritti, e la relativa facoltà, in capo alle altre parti contraenti, di pretenderne l'osservanza, in virtù della natura *erga omnes partes* delle relative disposizioni⁵⁵¹, la CIG ha 'ribaltato' il ragionamento concernente l'accertamento del pregiudizio imminente ed irreparabile. Pertanto, quando i valori giuridici di cui si richiede la tutela coincidano con la vita⁵⁵², l'integrità o la sicurezza fisica e psichica degli individui, ovvero siano connessi alla garanzia di *standard* minimi e dignitosi di vita, ivi inclusi i diritti economici,

⁵⁵⁰ E. RIETER, 'The International Court of Justice and Provisional Measures Involving the Fate of Persons', cit., spec. p. 131: «In such cases, the assessment of the risk involved and of the role of the beneficiaries may differ from the approach normally taken by the ICJ [...] and approximate more closely to provisional measures taken by human rights adjudicators».

⁵⁵¹ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 353, § 126: «[...] whereas there is a correlation between respect for individual rights, the obligations of the States parties under CERD and the right of State parties to seek compliance therein»; International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, cit., § 81; International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, cit., § 51; International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, cit., § 52.

⁵⁵² International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, cit., § 70; International Court of Justice, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 623, § 91: «a prejudice can be considered as irreparable when the persons concerned are exposed to a danger to health and life»; International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States Intervening)*, Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022, p. 211, par. 74: «The Court considers that the right of Ukraine that it has found to be *plausible* is of such a nature that prejudice to it is capable of causing irreparable harm. Indeed, any military operation [...] inevitably causes loss of life, mental and bodily harm, and damage to property and to the environment».

sociali e culturali⁵⁵³, la recente giurisprudenza della Corte è concorde nello stabilire, in questi casi, una presunzione di tendenziale irreparabilità del pregiudizio, senza dunque esigere che lo Stato ricorrente, che invoca la presunta inosservanza di tali diritti, esibisca una specifica prova dell'esistenza di questi ultimi, o che argomenti ulteriormente a proposito⁵⁵⁴.

Per ciò che invece concerne lo specifico requisito dell'urgenza, la CIG si limita a tenere in considerazione l'eventualità per cui le violazioni dei diritti umani dedotte in giudizio potrebbero essersi effettivamente verificate nel caso concreto e che, in virtù dell'instabilità e mutevolezza del contesto fattuale in cui le asserite violazioni sarebbero state compiute – ancora una volta, contesti genocidari o di conflitto armato, in cui la vulnerabilità delle vittime è stata definita estrema dalla CIG, come ad esempio per i Rohingya nel caso *Gambia c. Myanmar*⁵⁵⁵, o come di recente osservato in *Ucraina c. Russia* in relazione alla situazione della popolazione civile ucraina, i cui diritti umani sono stati messi in pericolo nell'ambito della c.d. «*special military operation*» avviata dalla Russia nel mese di febbraio 2022⁵⁵⁶ –, sarebbe configurabile una situazione di rischio continuo e persistente di violazione, la cui gravità è tale da giustificare l'adozione di provvedimenti provvisori⁵⁵⁷.

Anche dalle stringate motivazioni desumibili dai comunicati stampa che si accompagnano all'adozione di misure cautelari da parte della Corte EDU⁵⁵⁸, emerge una particolare attenzione per la vulnerabilità delle vittime in casi in cui il rischio imminente di un pregiudizio irreparabile, lungi

⁵⁵³ Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, cit., § 96.

⁵⁵⁴ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, cit., § 142: «the rights in question in these proceedings [...] are of such nature that prejudice to them could be irreparable»; International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, cit., § 67.

⁵⁵⁵ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, cit., par. 72.

⁵⁵⁶ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States Intervening)*, cit., par. 75.

⁵⁵⁷ Per un commento sull'ordinanza cautelare pronunciata dalla CIG, si rimanda a S. FORLATI, 'Il ruolo della funzione giudiziaria internazionale nel conflitto armato in Ucraina: l'ordinanza della Corte internazionale di giustizia sulle misure cautelari', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 2, 2022, pp. 533-537.

⁵⁵⁸ Auspicabilmente, la lamentata 'opacità' dei comunicati stampa emessi dalla Corte EDU cederà il passo, nel prossimo futuro, ad una maggiore chiarezza e trasparenza. Invero, in data 13.11.2023, la Corte europea dei diritti umani ha reso nota, nell'ambito di un più ampio programma di riforme procedurali, la propria volontà di chiarire e codificare la prassi evolutiva in materia di misure cautelari, ma soprattutto apportare alcune importanti modifiche in punto di trasparenza ed efficacia dei provvedimenti provvisori stessi. Tra le novità più importanti, è stato previsto che il contenuto delle misure cautelari sarà reso noto non mediante meri comunicati stampa, ma per il tramite di vere e proprie decisioni che, oltre ad avere efficacia vincolante nei confronti delle parti, renderanno nota l'identità dei giudici che si pronunceranno sulle relative istanze. Cfr. European Court on Human Rights, Press Release No. 308/2023, 13th November 2023, 'Changes to the Procedure for Interim Measures (Rule 39 of the Rules of Court)'.

dall'essere vincolato ad accertamenti probatori particolarmente rigorosi, risulta piuttosto essere insito alla gravità della situazione generale. Ciò sembrerebbe porsi in contrasto con l'approccio, assai più restrittivo, adottato dalla Corte EDU nell'ambito dei procedimenti individuali, in cui le misure cautelari sono adottate in circostanze del tutto eccezionali, e soltanto dopo la conclusione positiva di un esame rigoroso del rischio, condotto alla luce della probabilità che i c.d. «*core rights*» garantiti dalla Convenzione siano concretamente esposti ad un pregiudizio. Nell'ambito dei procedimenti interstatali, invece, la Corte EDU si limita solitamente ad accertare l'esistenza di un rischio effettivo e continuo o grave di violazione dei diritti fondamentali, attribuendo notevole rilevanza all'instabilità e mutevolezza della situazione fattuale da cui originano le richieste delle parti. Così, ad esempio, nell'estendere anche nei confronti della Turchia i provvedimenti cautelari in precedenza indicati ad Armenia e Azerbaigian, la Corte EDU ha fatto riferimento al rischio di aggravamento ed estensione del conflitto del Nagorno-Karabakh. Sembra, pertanto, ragionevole sostenere che, in conformità alla recente prassi consolidatasi di fronte alla CIG, la sussistenza del pericolo di un pregiudizio imminente ed irreparabile nell'ambito di giudizi interstatali derivi, più che da una dimostrazione rigorosa da parte dello Stato ricorrente circa le possibili conseguenze derivanti dalla mancata emissione del provvedimento cautelare, da un generico accertamento che tenga in considerazione le violazioni di diritti umani già riscontrate e quelle che potrebbero configurarsi in ragione della generale situazione di vulnerabilità estrema e continua in cui versano gli individui coinvolti. Da ultimo, parrebbe essere venuto meno il riferimento esclusivo operato agli artt. 2 e 3 CEDU quali unici diritti oggetto di tutela in sede cautelare: il rischio di pregiudizio irreparabile è dunque ritenuto sussistente non soltanto con riferimento ai c.d. «*core rights*», ovvero al diritto alla vita e il divieto di tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, ma anche a tutti gli altri diritti fondamentali la cui lesione sia idonea ad incidere, in maniera diretta o anche soltanto indiretta, sull'integrità psico-fisica degli individui e sul godimento di altri diritti umani fondamentali.

3.5.2. Le modalità concrete di esercizio del potere cautelare

3.5.2.1. *Il carattere sempre più generico e dichiarativo dei provvedimenti cautelari*

Dopo aver messo in luce le 'alterazioni' che la peculiare struttura dei ricorsi interstatali sui diritti umani produce sui due principali requisiti, *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, oggetto di accertamento nella fase cautelare, in questo sottoparagrafo si passerà ad esaminare se ed in quale misura essa sia idonea ad influire anche sul contenuto dei provvedimenti provvisori, nonché sulle modalità con cui essi vengono ordinati.

Le misure cautelari adottate dalle due corti nell'ambito di ricorsi interstatali presentano, infatti, tre caratteristiche ricorrenti. Anzitutto, quanto al contenuto, si tratta spesso di un generico

ammonimento ad osservare obblighi già esistenti, sanciti nelle medesime convenzioni su cui lo Stato che agisce fonda il proprio ricorso. In secondo luogo, tali misure spesso si accompagnano ad un'ulteriore richiesta – che, a parere di alcuni autori, non integra un vero e proprio obbligo –, indirizzata agli Stati, di trasmettere regolarmente informazioni circa lo stato di attuazione delle misure. Da ultimo, tanto la CIG quanto la Corte EDU hanno dimostrato di fare ampio ricorso al potere di adottare provvedimenti provvisori *proprio motu*, e ciò sia ordinando misure ulteriori o diverse da quelle espressamente richieste dagli Stati, sia imponendone di nuove a prescindere da qualsivoglia istanza di parte.

Come già anticipato, le misure cautelari spesso reiterano obblighi già esistenti in virtù del trattato ONU sui diritti umani su cui si fonda il ricorso dinanzi alla CIG, o ai sensi della CEDU. Ad esempio, nel dispositivo dell'ordinanza cautelare, la CIG si limita a riformulare tali obblighi⁵⁵⁹ o, in aggiunta a misure più dettagliate, sottolinea agli Stati parte del procedimento l'importanza di rispettare gli obblighi pattizi sottoscritti in precedenza. Peraltro, nell'ambito di giudizi che hanno sullo sfondo contesti più ampi di conflitti armati, crisi umanitarie o violazioni sistematiche dei diritti umani, la CIG può anche indicare provvedimenti volti ad evitare un ulteriore aggravamento della controversia⁵⁶⁰, a condizione che essi si accompagnino comunque a misure più specifiche relative all'oggetto del procedimento principale⁵⁶¹. Come anche evidenziato da più d'un autore in dottrina, le misure generiche di non aggravamento mettono in risalto la dimensione collettiva e la funzione pubblica dei giudizi interstatali basati su trattati in materia di diritti umani, e sono dunque capaci di esaltarne le potenzialità nell'ottica di tutelare norme e principi fondamentali dell'ordinamento internazionale⁵⁶². In maniera analoga, anche la Corte EDU si è spesso limitata ad invitare gli Stati coinvolti ad ottemperare ai propri obblighi convenzionali, con particolare riguardo ai c.d. «*core rights*» di cui agli artt. 2 e 3 CEDU⁵⁶³, sia pur spesso declinando tale indicazione nel contesto concreto, ad esempio ordinando di astenersi dall'avviare nuove o ulteriori azioni militari

⁵⁵⁹ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 335; in questo frangente, la CIG ha ordinato a *entrambi* gli Stati di astenersi «from any act of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions» e di «do all in their power [...] to ensure, without distinction as to national or ethnic origin [...] the security of persons».

⁵⁶⁰ C. MILES, *Provisional Measures Before International Courts and Tribunals*, cit., p. 364; P. PALCHETTI, 'The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 21 (2008), pp. 623-642, p. 632. La CIG ha dimostrato di fare ampio uso di tale peculiare tipologia di misure cautelari, ordinandole in *Georgia c. Russia*, *Ucraina c. Russia* (2017), *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, *Armenia c. Azerbaigian*, *Azerbaigian c. Armenia* e, da ultimo, in *Ucraina c. Russia* (2022), ritenendo tuttavia che non fossero necessarie in *Gambia c. Myanmar*.

⁵⁶¹ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Provisional Measures, Order of 23 July 2018, cit., § 28.

⁵⁶² R. KOLB, *The International Court of Justice* (Oxford-Portland, Hart Publishing), 2013, p. 619.

⁵⁶³ European Court of Human Rights, Press Release No. 581/2008, 12 August 2008, 'European Court of Human Rights grants request for interim measures'.

in grado di mettere a repentaglio l'integrità fisica o la salute dei civili⁵⁶⁴. Non può non rilevarsi come questa indicazione riecheggi in maniera significativa la già citata prassi della CIG di ordinare provvedimenti generici tesi alla c.d. «*non aggravation of the dispute*» accanto a misure più specifiche, adempiendo a quella funzione, spesso residuale, che la stessa è chiamata a svolgere in contesti fattuali in cui la situazione portata all'attenzione del giudice internazionale sia instabile e mutevole⁵⁶⁵. Le misure cautelari indicate, quindi, tendono ad essere estremamente generiche: peraltro, alcuni autori hanno manifestato più di una perplessità sul punto, rilevando come tale genericità si sarebbe dimostrata assai poco utile nell'ottica di tutelare i diritti fondamentali, non consentendo agli Stati parte di comprendere con esattezza cosa fossero chiamati a fare o non fare nel contesto concreto, rivelando una sostanziale inefficacia, restando in larga misura inadempite⁵⁶⁶ e, per l'effetto, minando l'autorevolezza delle corti internazionali⁵⁶⁷. In linea di principio, non si può negare come tali provvedimenti provvisori, pur nella loro genericità ed indeterminatezza – e, anzi, proprio in

⁵⁶⁴ European Court of Human Rights, Press Release No. 073/2014, 13 March 2014, 'Interim measures granted in inter-State case brought by Ukraine against Russia'; European Court of Human Rights, Press Release No. 265/2020, 30th September 2020, 'The Court grants interim measures in the case of Armenia v. Azerbaijan'; European Court of Human Rights, Press Release No. 276/2020, 6 October 2020, 'The Court's decision on the request for an interim measure lodged by Armenia against Turkey'.

⁵⁶⁵ C. MILES, *Provisional Measures Before International Courts and Tribunals*, cit., p. 214.

⁵⁶⁶ K. ISTREFI, A. BUYSE, 'Strasbourg Court Issues Interim Measures against Turkey Regarding the Nagorno-Karabakh Conflict', in *ECHR Blog*, 7.10.2020, disponibile su www.echrblog.blogspot.com; M. MILANOVIĆ, 'ICJ Indicates Provisional Measures in the Myanmar Genocide Case', in *EJIL Talk!*, 23.01.2020, disponibile su www.ejiltalk.org; in senso contrario, con riferimento all'importanza ed utilità - pur sicuramente limitata - di tali misure nel contesto del ricorso interstatale *Ukraine v. Russia (X)*, instaurato all'indomani della c.d. 'special military operation' lanciata dalla Russia nelle due regioni ucraine di Donetsk e Lugansk, da ultimo riunito al procedimento avviato congiuntamente da Ucraina e Paesi Bassi in relazione all'abbattimento del volo MH17 della Malaysia Airlines, si consideri I. RISINI, 'Strasbourg Has No Chance and Uses It: Interim Measures by the European Court of Human Rights in re *Ukraine v. Russia no. 10*', in *Verfassungblog*, 3.3.2022, disponibile su www.verfassungblog.de.

⁵⁶⁷ E. MYIER, "Human Rights without Peace? The European Court of Human Rights and Conflicts Between High Contracting Parties", in A. BUYSE (ed.), *Margins of Conflicts, the ECHR and Transitions to and from Armed Conflicts* (Cambridge, Cambridge University Press), 2011, pp. 1-34, spec. p. 32, ha ritenuto che tali misure avrebbero l'effetto di una *paper tiger*, e cioè sarebbero scarsamente in grado di incidere sulla situazione fattuale dedotta in giudizio; K. DZEHTSIAROU, 'Ukraine – Russia Inter-State Application', in *ECHR Blog*, 24.03.2014, disponibile su www.echrblog.blogspot.com, si è chiesto «whether the ECHR is institutionally capable of preventing a war and ensuring the effectiveness of such interim measures», ritenendo che «if the Court becomes too ambitious, it might damage its reputation and legitimacy»; ancora K. DZEHTSIAROU, 'Catch 22: The Interim Measures of the European Court of Human Rights in the Conflict between Armenia and Azerbaijan', in *Strasbourg Observers*, 9.10.2020, disponibile su www.strasbourgobservers.com: «[t]he Court does not need to remind the parties about it through its interim measures. It creates an incorrect impression that Articles 2 and 3 need to be observed only when interim measures are granted by the Court». Per ciò che concerne la CIG, cfr. *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15th October 2008, cit., Joint Dissenting Opinion of Judges Al-Khasawneh, Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Benouna e Skotnikov, p. 400, § 24: «this weakness in the Order has not completely escaped the attention of the majority and is echoed in the operative clause, which ultimately asks both Parties to respect the Convention, which they are in any event obliged to do»; International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Provisional Measures, Order of 1st July 2000, I.C.J. Reports 2000, p. 11, Declaration By Judge Oda, § 6: «the repeated disregard of the judgments or orders of the Court by the parties will inevitably impair the dignity of the Court and raise doubts as to the judicial role to be played by [it] in the international community».

virtù di queste caratteristiche – siano dotati di un alto grado di flessibilità che ben si adatta alla natura del rischio che intendono prevenire, essendo quest’ultimo connaturato ad un contesto estremamente mutevole⁵⁶⁸. Tuttavia, occorre rilevare che tali misure cautelari non siano in alcun modo idonee a configurare obblighi ulteriori⁵⁶⁹, limitandosi di fatto a ribadire l’importanza di osservare le disposizioni esistenti⁵⁷⁰ e, dunque, essendo dotate di una mera efficacia dichiarativa, cui è spesso difficile ricollegare un’effettiva funzione deterrente. Ciò è confermato anche dalla Corte EDU che, nel rifiutare di revocare le misure cautelari imposte nei confronti dell’Armenia e dell’Azerbaijan all’indomani della firma del cessate il fuoco in Nagorno-Karabakh, ha rilevato che tali provvedimenti dovevano rimanere in vigore, al fine di fungere da deterrente per le parti coinvolte nel conflitto e per ribadire, ancora una volta, l’importanza degli obblighi convenzionali sottoscritti⁵⁷¹. A ciò si aggiunga altresì che, se in relazione alla CIG la natura vincolante dei provvedimenti provvisori, pur non essendo *expressis verbis* sancita in alcuna norma dello Statuto o del Regolamento di Procedura, è stata affermata almeno a partire dal caso *LaGrand*⁵⁷², permangono ancora dubbi circa l’efficacia delle misure cautelari emanate dalla Corte EDU⁵⁷³: dubbi che, con ogni probabilità, saranno destinati ad essere definitivamente dissipati in concomitanza con l’implementazione, da parte della Corte stessa, di alcuni emendamenti al Regolamento di Procedura, annunciati di recente⁵⁷⁴. Ad ogni buon conto, la pur frequente inosservanza del contenuto precettivo di tali misure nella prassi non ha mai condotto all’accertamento, ad opera del giudice internazionale,

⁵⁶⁸ E. RIETER, ‘Introduction: Perspectives on the Protective Potential of Interim Measures in Human Rights Cases’, in E. RIETER, K. ZWAAN (eds.), *Urgency and Human Rights: The Protective Potential and Legitimacy of Interim Measures* (The Hague, T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 1-15, spec. p. 7; H. KELLER, C. MARTI, ‘Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights’, cit., p. 343.

⁵⁶⁹ M. MILANOVIĆ, ‘ICJ Indicates Provisional Measures in the Myanmar Genocide Case’, cit., secondo cui le misure in *Gambia c. Myanmar* «do not strictly legally speaking add anything new to the *corpus* of obligations that Myanmar already has», di fatto ribadendo gli obblighi pattizi.

⁵⁷⁰ I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, cit., p. 203; A. SACCUCCI, ‘Il caso *Mamatkulov* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani: un problematico *revirement* in tema di efficacia delle misure provvisorie’, cit., secondo cui l’adozione di misure che reiterano obblighi esistenti comporterebbe che, qualora gli obblighi principali risultino violati, si produrrebbe una responsabilità aggravata.

⁵⁷¹ I. RISINI, ‘Armenia v. Azerbaijan before the European Court of Human Rights’, in *EJIL Talk!*, 1.10.2020, disponibile su www.ejiltalk.org; V. P. TZEVELEKOS, ‘On the Value of Interim Measures by the ECtHR on Inter-State Disputes’, in *Strasbourg Observers*, 3.02.2021, disponibile su www.strasbourgobservers.com.

⁵⁷² International Court of Justice, *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Judgment (Merits), 27 June 2001, I.C.J. Reports 2001, p. 466, § 102.

⁵⁷³ *Georgia v. Russia (II)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Merits), 21 January 2021, § 8: nonostante «[t]he applicant Government alleged that [...] despite the indication of interim measures the Russian Federation continued to violate its obligations under the Convention and, in particular, was in continuous breach of Articles 2 and 3 of the Convention», la Corte non si è pronunciata sull’eventuale responsabilità dello Stato per violazione delle misure cautelari interstatali.

⁵⁷⁴ European Court on Human Rights, Press Release No. 308/2023, 13th November 2023, ‘Changes to the Procedure for Interim Measures (Rule 39 of the Rules of Court)’.

di una forma di responsabilità ‘aggravata’, pur esistendo meccanismi in grado di garantirne l’osservanza.

In definitiva, pur dovendosi rilevare che i provvedimenti cautelari in questione non sono in grado di garantire un tempestivo rimedio alla situazione di estrema conflittualità da cui scaturisce la maggior parte dei ricorsi interstatali attualmente pendenti dinanzi alle due giurisdizioni esaminate, essi adempiono comunque ad un ruolo significativo nel mitigarne il livello di ostilità, al contempo approntando un’importante tutela ai diritti umani degli individui indirettamente coinvolti in tali avvenimenti ⁵⁷⁵.

3.5.2.2. Il monitoraggio sull’effettiva esecuzione dei provvedimenti cautelari: le richieste di informazioni agli Stati

Dopo aver passato in rassegna le principali tendenze che caratterizzano il contenuto delle misure cautelari, occorre ora approfondire le modalità con cui i tribunali internazionali sono soliti supervisionare l’effettiva implementazione delle stesse. Come già in parte anticipato, sia la CIG che la Corte EDU sono competenti a richiedere agli Stati coinvolti di trasmettere, entro un dato termine o periodicamente, informazioni circa lo stato e le modalità impiegate per attuare concretamente il contenuto dei provvedimenti. In particolare, una tale richiesta è stata inserita in tutti i comunicati stampa recanti le misure interstatali indicate dalla Corte EDU, ai sensi dell’art. 39, par. 3 del Regolamento della Corte; questa norma rinvia la propria *ratio legis* sull’art. 38 della Convenzione, recante indicazioni per l’esame contraddittorio di un ricorso e obbligando gli Stati a collaborare attivamente con la Corte EDU nello svolgimento di un’eventuale indagine, comunicando le informazioni e agevolazioni necessarie⁵⁷⁶. Peraltro, qualora interpretate come *species* del più ampio *genus* dell’obbligo di cui all’art. 38 CEDU, le misure cautelari in questione potrebbero essere ritenute in ogni caso vincolanti⁵⁷⁷. Sul punto, la recente prassi interstatale ha rivelato una crescente attenzione della Corte EDU al monitoraggio delle modalità di esecuzione delle misure cautelari da parte degli Stati, avendo più volte attivato il meccanismo di cui all’art. 39, par. 2 del proprio Regolamento, che prevede la comunicazione delle misure al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa. Nel comunicato stampa contenente i provvedimenti provvisori ordinati dalla Corte EDU in *Armenia c. Azerbaijan* del 19 marzo 2021, ad esempio, si legge che la decisione di procedere alla notifica al Comitato dei Ministri si fonda sulla mancata osservanza, da parte del governo azeri, dei termini

⁵⁷⁵ P. PALCHETTI, ‘La controversia tra Georgia e Russia davanti alla Corte internazionale di giustizia: l’ordinanza sulle misure provvisorie del 15 ottobre 2008’, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 3, 2009, pp. 111-128, in particolare pp. 113-114; J. KOCK, ‘The Efficacy and Impact of Interim Measures: Ukraine’s Inter-State Application Against Russia’, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2016, pp. 163-194, spec. p. 194.

⁵⁷⁶ I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, cit., p. 147.

⁵⁷⁷ A. SACCUCCI, ‘Il caso *Mamatkulov* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani: un problematico *revirement* in tema di efficacia delle misure provvisorie’, cit., p. 139.

fissati dalla Corte stessa per la presentazione di informazioni ad opera degli individui interessati dalle presunte accuse di violazione della Convenzione, e le informazioni, piuttosto scarse e generiche, fornite da questi ultimi.⁵⁷⁸ Tuttavia, come si temeva, tale rinvio non ha portato da nessuna parte nel tentativo di convincere l'Azerbaijan ad ottemperare agli ordini della Corte EDU: resta, pertanto, difficile individuare l'eventuale effetto deterrente della vigilanza che le semplici richieste di chiarimenti fattuali in relazione a tale caso potrebbero avere sull'Azerbaijan per proteggere i prigionieri armeni dal rischio imminente di danni irreparabili ai loro diritti fondamentali⁵⁷⁹.

Anche la CIG ha di recente chiesto informazioni in merito all'attuazione delle misure⁵⁸⁰, in virtù dell'art. 78 del proprio Regolamento di Procedura⁵⁸¹. In quest'ottica, al fine di garantire una crescente tutela dei diritti umani degli individui intrinsecamente connessi a ciascun giudizio interstatale promosso in base ad uno dei c.d. «core treaties», occorre guardare con favore all'istituzione di uno specifico meccanismo di supervisione, introdotto dal nuovo art. 11 della Risoluzione concernente la prassi interna della CIG. Esso prevede la messa in opera di un comitato *ad hoc* composto da tre giudici, i quali provvedono all'esame delle informazioni fornite dagli Stati circa le azioni realizzate per adempiere a quanto indicato nell'ordinanza cautelare, riferendo successivamente i risultati direttamente al collegio giudicante⁵⁸².

Peraltro, la prassi recente ha dimostrato di ricorrere all'adozione di misure cautelari anche in un'ottica probatoria, così agevolando lo svolgimento di eventuali processi di *fact-finding* e, più in generale, la conservazione degli elementi probatori. Ad esempio, nel caso *Gambia c. Myanmar* la CIG ha ordinato di prevenire la distruzione degli elementi di prova inerenti all'eventuale compimento di condotte enumerate nell'art. II della Convenzione sul genocidio, rigettando invece la

⁵⁷⁸ European Court of Human Rights, Press Release No. 086/2011, 16 March 2021, 'Armenia v. Azerbaijan and alleged captives: notification to the Committee of Ministers of interim measures indicated'.

⁵⁷⁹ Cfr. S. PAYLAN, 'Both Sides and Interim Measures for the Armenian Captives from the Nagorno-Karabakh Conflict', in *Cambridge International Law Journal Blog*, 13.10.2021, disponibile su www.elgaronline.com/cilj.

⁵⁸⁰ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15 October 2008, cit., lett. d); International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, cit., § 82. Si veda, in senso contrario, International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361, nonché International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States Intervening)*, Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022, p. 211, in cui la CIG, chiamata a pronunciarsi sull'istanza con cui i rispettivi Stati ricorrenti richiedevano di imporre allo Stato convenuto un obbligo di redigere un *report* periodico circa l'effettiva implementazione delle misure, non ha ritenuto opportuno concedere tali misure.

⁵⁸¹ L'art. 78 del Regolamento di Procedura della CIG dispone quanto segue: «The Court may request information from the parties on any matter connected with the implementation of any provisional measures it has indicated.»

⁵⁸² International Court of Justice, *Resolution concerning the Internal Judicial Practice of the Court*, 21 December 2020; per un commento circa le novità più rilevanti introdotte da tale risoluzione, cfr. P. PATARROYO, 'Monitoring Provisional Measures at the International Court of Justice: The Recent Amendment to the Internal Judicial Practice', in *EJIL Talk!*, 22.01.2021, disponibile su www.ejiltalk.org.

richiesta del Gambia di ordinare al Myanmar di garantire l'accesso all'interno del proprio territorio, degli organi di *fact-finding* delle Nazioni Unite, impegnati nelle indagini su eventuali crimini posti in essere a danno dei Rohingya⁵⁸³. Ancora, nell'ambito della più recente ordinanza emessa in relazione al procedimento *Canada e Paesi Bassi c. Siria*, la CIG non si è limitata ad indicare alla Siria di prevenire il compimento, ad opera dei propri ufficiali o altre organizzazioni poste sotto il proprio controllo, di qualsivoglia atto di tortura o altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, ma anche e soprattutto di adottare provvedimenti tesi a prevenire la distruzione, per l'effetto assicurandone la corretta conservazione, di tutti gli elementi probatori inerenti alle allegazioni di atti di tortura, ivi inclusi *report* di carattere medico-forense ed eventuali registri recanti dati e altre informazioni utili in relazione ad accertati decessi e lesioni psicofisiche sofferte dalle vittime⁵⁸⁴. D'altro canto, la Corte EDU, che pure è dotata della competenza per richiedere tali informazioni agli Stati, non sembra fino ad ora aver sfruttato a pieno le potenzialità delle misure cautelari ai fini di accertamento dei fatti e in vista della pronuncia sul merito⁵⁸⁵.

3.5.2.3. *I provvedimenti cautelari ultra ed extra petita disposti proprio motu: la progressiva affermazione del principio di umanità nella prassi recente*

Come in parte già rilevato, in molti dei procedimenti esaminati tanto la CIG quanto la Corte EDU non si sono limitate ad adottare misure cautelari soltanto in base alle istanze di volta in volta formulate dalle parti. Invero, dal momento che il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato non trova applicazione durante la fase cautelare, potendo di fatto essere derogato⁵⁸⁶, la CIG e la Corte EDU hanno indicato *ex officio* tanto provvedimenti *ultra petita*, imposti anche nei confronti dello Stato *diverso* da quello che li ha domandati, quanto provvedimenti *extra petita*, diversi da quelli concretamente domandati e a protezione di diritti sostanziali diversi o ulteriori rispetto a quelli invocati. Così facendo, esse sono riuscite nell'intento di 'ricalibrare' la procedura sulla sostanza dei procedimenti interstatali analizzati nella presente indagine, spostando il *focus* dai soggetti che incardinano il procedimento all'oggetto del contendere⁵⁸⁷.

⁵⁸³ Cfr. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23rd January 2020, cit., §§ 78-83.

⁵⁸⁴ International Court of Justice, *Application of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and The Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Provisional Measures, Order of 16 November 2023, § 80.

⁵⁸⁵ P. LEACH, 'Urgency at the European Court of Human Rights: New Directions and Future Prospects for the Interim Measures Mechanism?', in E. RIETER, K. ZWAAN (eds.), *Urgency in Human Rights: The Protective Potential and Legitimacy of Interim Measures*, cit., pp. 197-222, p. 217.

⁵⁸⁶ C. BROWN, *A Common Law of International Adjudication*, cit., p. 150.

⁵⁸⁷ Se tale fenomeno può essere ritenuto senz'altro accettabile per ciò che riguarda l'attività giurisdizionale della Corte EDU, in ragione della propria peculiare competenza *ratione materiae*, esso è stato a lungo messo in dubbio nei procedimenti contenziosi dinanzi alla CIG, la cui instaurazione e successivo svolgimento riposano, com'è noto, sul principio dispositivo, e ciò anche nell'ambito di giudizi non direttamente concernenti la salvaguardia dei diritti umani. Tuttavia, si evidenzia come l'indicazione di misure *extra* o *ultra petita*, ovvero anche *proprio motu*, rientra a pieno titolo nei

In questo senso, l'art. 75 del Regolamento della CIG, dopo aver attribuito a quest'ultima la facoltà di ordinare misure cautelari d'ufficio, prevede espressamente un potere discrezionale di indicare misure in tutto o in parte diverse da quelle formulate dallo Stato che agisce⁵⁸⁸. Nel ricorso *Georgia c. Russia*, lo Stato ricorrente aveva richiesto esclusivamente la pronuncia di provvedimenti finalizzati a tutelare i diritti delle minoranze di etnia georgiana presenti nelle due regioni dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia; tuttavia la CIG, evidenziando che l'allegata condizione di vulnerabilità non riguardava soltanto le minoranze individuate dalla Georgia, estendendosi alla generalità della popolazione nei territori interessati e, dunque, ha ordinato ad entrambi gli Stati coinvolti nella controversia di rispettare la CERD⁵⁸⁹. Ancora, nell'ambito del primo procedimento *Ucraina c. Russia*, la CIG, pur ritenendo di dover rigettare l'istanza cautelare formulata dallo Stato ricorrente con riferimento ai diritti invocati in base alla Convenzione per la soppressione del finanziamento del terrorismo, ha ordinato ad entrambe le parti di astenersi dall'adottare misure che potessero aggravare o estendere la controversia, insieme alla richiesta, unicamente rivolta alla Russia, di astenersi dal limitare la capacità dei tatars di Crimea di mantenere i propri organi di rappresentanza politica, ivi incluso il Mejlis, in ossequio agli obblighi sottoscritti in base alla CERD⁵⁹⁰.

In parziale 'controtendenza' rispetto a quanto sopra osservato, è interessante rilevare come, se è vero che, in tempi recenti, la CIG ha dimostrato a più riprese di applicare in maniera meno rigorosa – quando non anche trasmodando – il principio dispositivo che disciplina lo svolgimento del procedimento dinanzi a sé, ivi compresa la fase cautelare, è altrettanto vero che, in maniera per certi versi sorprendente, essa è parsa voler adottare un approccio maggiormente cauto nell'ambito della controversia *Canada e Paesi Bassi c. Siria*. Nel caso di specie, la CIG ha, come previsto, ritenuto a maggioranza che le diverse condizioni per l'indicazione di misure provvisorie fossero soddisfatte, e ha ordinato allo Stato convenuto di adottare tutte le misure in suo potere al fine di prevenire atti di tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, di garantire che i suoi

poteri attribuiti dallo Statuto della CIG, non sollevando alcuna questione di legittimità dell'operato della Corte. Sul punto, si consideri estensivamente S. FORLATI, *The International Court of Justice: An Arbitral Tribunal or a Judicial Body?* (Heidelberg-New York-Dordrecht-London: Springer Cham), 2016, pp. 85-103, spec. p. 97, ove l'autrice afferma, specie con riferimento a misure cautelari ordinate ad entrambi gli Stati parte in causa, quanto segue: « [...] These kinds of provisional measures are functional in the preservation of international peace and security; in this regard, the ICJ's action seems to be aimed more at fulfilling the aims of the UN Charter than avoiding hindrances to the implementation of its judgment on the merits. »

⁵⁸⁸ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, § 77.

⁵⁸⁹ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15th October 2008, cit., § 149.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, Separate Opinion of Judge Antonio Augusto Cançado Trindade, § 49: « Where there is a risk to human life or health, the Court has duly considered the probability of a damage which would be *ipso facto* irreparable. Imminence of breaches of rights under the CERD Convention, insofar as they could involve privation, hardship, anguish and danger to life and health, can result in damages that can be properly qualified as irreparable; such risk of irreparable harm renders certain ethnic segments of local populations (in Crimean Tatar and ethnic Ukrainian communities) particularly vulnerable».

funzionari, le organizzazioni o le persone soggetto al suo controllo, direzione o influenza non si rendano a loro volta autori di atti di tortura o altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti⁵⁹¹, nonché di adottare misure efficaci per impedire la distruzione e garantire la conservazione di qualsiasi prova relativa alle accuse di atti che rientrano nell'ambito della Convenzione contro la tortura⁵⁹². Tuttavia, ad un rapido confronto tra le misure inizialmente richieste dagli Stati ricorrenti e quelle effettivamente indicate dalla CIG, si evidenzia come essa abbia ordinato un numero *inferiore* di misure; invero, il Canada e i Paesi Bassi avevano congiuntamente domandato alla Corte di ordinare alla Siria, tra le altre cose, anche di cessare le detenzioni arbitrarie e in isolamento e di adottare misure urgenti per migliorare le condizioni di tutte le sue strutture di detenzione ufficiali e non ufficiali⁵⁹³. Similmente, nel più recente ordine cautelare reso in relazione alla controversia tra Sud Africa e Israele in relazione all'applicazione della Convenzione sul genocidio del 1948, la CIG, pur avendo accolto la maggior parte delle misure provvisorie richieste dallo Stato ricorrente, ha ommesso di concedere quella che, secondo il parere di alcuni autori⁵⁹⁴, avrebbe costituito, nel caso di specie, il provvedimento più 'impattante' nell'ottica di porre fine alla situazione fattuale denunciata dallo Stato ricorrente: vale a dire, la richiesta di cessate il fuoco e la sospensione di ogni operazione militare condotta da Israele sul territorio palestinese che, con ogni probabilità, sarebbe stata funzionale a prevenire la reiterazione di presunte condotte genocidarie e, in ultima analisi, a garantire l'adempimento dell'ordine cautelare da parte dello Stato convenuto.

Anche la Camera o, se del caso, il Presidente della Sezione o un giudice di turno a tale scopo designato hanno la facoltà, secondo quanto statuito *ex art.* 39, par. 4 del Regolamento della Corte EDU, di indicare misure cautelari *proprio motu*⁵⁹⁵. Peraltro, in base a tale competenza e in maniera non dissimile rispetto a quanto accade nell'ambito di procedimenti contenziosi 'classici' dinanzi alla CIG, la Corte EDU è solita ordinare provvedimenti provvisori in capo ad entrambi gli Stati coinvolti in un procedimento⁵⁹⁶. Invero, eccezion fatta per i due procedimenti interstatali *Ucraina*

⁵⁹¹ International Court of Justice, *Application of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and The Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Provisional Measures, Order of 18th November 2023, § 83, n. 1.

⁵⁹² *Ibid.*, § 83, n. 2.

⁵⁹³ International Court of Justice, *Application of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and The Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Joint Application Instituting Proceedings, 8 June 2023, § 33, b), I-IV.

⁵⁹⁴ Cfr. M. MILANOVIĆ, 'ICJ Indicates Provisional Measures in South Africa v. Israel', in *EJIL:Talk!*, 26.01.2024, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁵⁹⁵ European Court of Human Rights, Rules of Court (Last Updated: 30.10.2023), Article 39, par. 1 e 3. L'adozione di misure *proprio motu* è avvenuta, pur se raramente, anche nell'ambito di procedure di ricorso individuale: cfr. *ex pluribus, Hun v. Turkey*, European Court of Human Rights [Third Section], Application No. 5142/2004, Decision (struck out of the list), 10 November 2005, § 23.

⁵⁹⁶ C. MARTI, 'Provisional Measures: European Court of Human Rights (ECtHR)', cit., par. 50.

c. *Russia* (II) e (VIII)⁵⁹⁷, instaurati a tutela di individui specifici – nel primo caso, si trattava di un ricorso teso a denunciare il presunto rapimento, avvenuto durante il 2014 ad opera dei rappresentanti delle due autoproclamate repubbliche di Donetsk (DPR) e Lugansk (LPR), di minori orfani e privati delle cure parentali e degli adulti che li accompagnavano, nonché i tentativi di loro movimento illegale o trasporto nel territorio russo; nel secondo caso, invece, le doglianze dell’Ucraina si basavano sulle presunte violazioni dei diritti dei militari ucraini catturati delle forze armate navali russe dopo l’attacco sferrato da queste ultime a tre navi ucraine nello stretto di Kerch il 25 novembre 2018 –, la Corte EDU ha sempre disposto misure cautelari nei confronti di entrambi gli Stati coinvolti nella controversia. Tali misure, oltre ad eccedere evidentemente la richiesta da un punto di vista soggettivo, parrebbero anche trascenderne i limiti *ratione materiae*, dal momento che, in linea con la già descritta prassi della Corte EDU ad ordinare provvedimenti dal contenuto generale, spesso gli Stati sono esortati a rispettare l’intero ‘pacchetto’ di obblighi pattizi di cui alla Convenzione. Se è vero che questa tendenza parrebbe suffragare, una volta in più, la funzione di c.d. «*collective enforcement*» della procedura di ricorso *ex art. 33 CEDU*, che aspira alla tutela non tanto di interessi particolari degli Stati parte, bensì dei diritti fondamentali individuali derivanti dagli obblighi *erga omnes partes* che, in quanto tali, vincolano sia lo Stato convenuto che lo Stato ricorrente, è altrettanto indubbio che l’accennata distinzione tra le modalità con cui le misure cautelari vengono indicate nell’ambito dei vari tipi di ricorso interstate – *unilateralmente*, limitandosi ad accogliere l’istanza formulata dallo Stato ricorrente e, per l’effetto, ordinando provvedimenti soltanto in capo allo Stato convenuto, nei giudizi di natura ‘privata’ instaurati per conto di individui ben determinati sulla falsariga della protezione diplomatica; *bilateralmente*, imponendo misure ad entrambe le parti, nelle ipotesi in cui il ricorso viene iniziato con l’intento di preservare il c.d. «*public order of Europe*» – corrobora, ancora una volta, la *ratio* sottesa alla bipartizione, più volte prospettata, tra ricorsi *puri* ed *impuri*, i quali si vedono applicata una disciplina (pur se elaborata in via interpretativa) sempre più diversa, come già rilevato per i requisiti di ammissibilità e come si vedrà *infra* in tema di intervento di terzi.

Ad ogni modo, la prassi della CIG e della Corte EDU di indicare provvedimenti cautelari nei confronti di *tutti* gli Stati parte sembra giustificarsi principalmente in ragione della peculiarità della situazione fattuale dedotta tramite il ricorso, specie con riguardo a conflitti armati in atto, e dell’intrinseca difficoltà di accertare durante la fase cautelare – la cui cognizione necessariamente sommaria e i cui tempi rapidi impediscono, con ogni evidenza, un’istruttoria completa – quale tra

⁵⁹⁷ Mentre il procedimento interstate Ucraina c. Russia (VIII) attende ancora di essere esaminato dalla Corte EDU, che dovrà anzitutto verificare la sussistenza della propria giurisdizione *prima facie* e il soddisfacimento dei requisiti di ammissibilità, il ricorso *Ucraina c. Russia* (II), dopo che la Corte EDU ne ha ordinato, nell’interesse di una corretta amministrazione della giustizia ai sensi degli articoli 42, par. 1 e 71, par. 1 del proprio Regolamento, la riunione con gli altri due procedimenti pendenti *Ucraina c. Russia* (*Est Ucraina*) e *Paesi Bassi c. Russia*, è stato recentemente dichiarato parzialmente ammissibile, potendo dunque la Corte EDU procedere con l’esame nel merito.

le due parti eserciti il controllo effettivo e, di conseguenza, la propria giurisdizione *ratione loci* sul territorio interessato. A titolo d'esempio, in *Georgia c. Russia* dinanzi alla CIG, lo Stato ricorrente, dopo aver avanzato una prima richiesta di provvedimenti provvisori, ne ha inoltrata una seconda, emendata, in cui ha rilevato che, a seguito del consolidamento del controllo effettivo della Russia sull'Abkhazia e l'Ossezia del Sud, queste ultime rientrassero sotto la giurisdizione extraterritoriale russa⁵⁹⁸. Di contro, lo Stato convenuto aveva eccepito di non esercitare alcun controllo effettivo sulle due regioni contese, motivo per cui non avrebbe potuto osservare, a suo parere, le misure cautelari eventualmente richieste⁵⁹⁹. Per ovviare a questa situazione, la CIG ha ritenuto opportuno ordinare provvedimenti provvisori nei confronti di entrambe le parti⁶⁰⁰, evidenziando dunque che l'obiettivo di queste misure è quello di spostare il *focus* sulla protezione degli individui, i cui diritti umani potrebbero essere seriamente ed irrimediabilmente compromessi in pendenza della lite, e ciò a prescindere dallo Stato che potrebbe esercitare la propria giurisdizione su quel territorio in un determinato momento. Benché tale prassi evidenzi una significativa attenuazione del principio consensualistico, l'approccio di entrambe le corti sembra più che altro giustificarsi sulla base della natura prevalentemente dichiarativa dei provvedimenti provvisori indicati nei giudizi interstatali sui diritti umani; invero, limitandosi a ribadire obblighi già contenuti nei rispettivi trattati di volta in volta azionati, la circostanza per cui tali misure sono destinate a rivolgersi ad entrambe le parti sembrerebbe rappresentare un valido espediente che, date le persistenti incertezze che connotano le prospettive di applicazione del diritto internazionale dei diritti umani nell'ambito di conflitti armati, vincola tutte le parti coinvolte ad adempiere a detti obblighi (senza, tuttavia, configurare alcuna responsabilità in caso di loro inosservanza) ogniqualvolta esse si troveranno ad esercitare il controllo effettivo sul territorio ai sensi dell'art. 1 CEDU.

3.5.3. Conclusioni provvisorie

Alla luce dell'analisi poc'anzi effettuata in relazione ai provvedimenti cautelari indicati nell'ambito di procedure di ricorso interstatale sui diritti umani, è possibile ora giungere ad un duplice ordine di conclusioni. Anzitutto, la prassi recente dimostra che l'assai generica e scarna disciplina dell'esercizio della competenza cautelare di cui ai Regolamenti di Procedura della Corte EDU e della CIG

⁵⁹⁸ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Provisional Measures, Order of 15 October 2008, cit., § 44.

⁵⁹⁹ *Ivi*, § 83.

⁶⁰⁰ *Ivi*, § 149. Per una discussione circa il contenuto dei provvedimenti provvisori indicati dalla CIG nel caso di specie, nonché sull'analisi dalla medesima condotta in relazione ai requisiti che hanno giustificato l'esercizio del potere cautelare, si consideri ancora P. PALCHETTI, 'La controversia tra Georgia e Russia davanti alla Corte internazionale di giustizia: l'ordinanza sulle misure provvisorie del 15 ottobre 2008', in *Diritti umani e diritto internazionale*, cit., spec. pp. 116-118.

ha consentito al giudice internazionale di ‘sfruttare’ questa lacuna, per l’effetto adattando plasticamente tale ampia flessibilità anche ai giudizi interstatali in materia di diritti umani, che presuppongono contesti fattuali di volta in volta diversi, in larga parte mutevoli e connotati da un elevato grado di imprevedibilità. Ciò ha rappresentato una significativa novità per entrambe le giurisdizioni considerate: invero se, da un lato la prassi della Corte EDU relativo all’applicazione delle misure cautelari era (e rimane tuttora) principalmente circoscritta ai procedimenti di ricorso individuale, d’altro lato la CIG ha iniziato ad esaminare con più frequenza procedimenti in materia di diritti dell’uomo soltanto in tempi recenti, complice una prassi in forte espansione che, purtroppo, prende le mosse dal riacutizzarsi di alcuni conflitti internazionali. Tale flessibilità, come si è visto, consente alle due corti di tenere in debita considerazione non soltanto la vulnerabilità degli individui che, in qualità di beneficiari ultimi della tutela in materia di diritti umani, sono costretti a patire i pregiudizi derivanti dagli illeciti statali, ma anche l’importanza dei valori collettivi posti alla base delle norme che vengono in rilievo, (ri)calibrando la procedura sulla sostanza⁶⁰¹.

In secondo luogo, si rileva che le modalità di interpretazione e applicazione dei presupposti che disciplinano l’esercizio della competenza cautelare, nonché alcune peculiari caratteristiche dei provvedimenti cautelari indicati (tra le altre, la loro adozione nei confronti di entrambe le parti, l’indicazione di misure *ultra ed extra petita* ovvero disposte *proprio motu*, il monitoraggio periodico circa la loro corretta attuazione) sono ‘indizi’ che evidenziano una decisa volontà di trascendere la finalità di preservare i rispettivi interessi *privati e particolari* degli Stati coinvolti nel procedimento. Stante la necessità di fornire tutela alle vittime di violazione dei diritti umani, la Corte EDU e la CIG hanno progressivamente (ri)calibrato la propria funzione decisoria (e, con essa, le regole procedurali) allo specifico contenuto dei procedimenti portati alla loro attenzione, in parte trasformandosi in *fora* ove discutere di valori e interessi collettivi della comunità internazionale⁶⁰². D’altronde, che i procedimenti di ricorso interstatale ai sensi dell’art. 33 CEDU siano finalizzati alla salvaguardia oggettiva del c.d. «*public order of Europe*» è stato chiarito fin dai primissimi procedimenti esaminati dalla Commissione EDU⁶⁰³, ed è stato di recente confermato nella decisione

⁶⁰¹ Cfr. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, cit., § 70: «[...] In view of the fundamental values sought to be protected by the Genocide Convention, the Court considers that the rights in question [...] are of such nature that prejudice to them is capable of causing irreparable harm». Circa l’importanza della flessibilità nella fase cautelare, in particolar modo in relazione a giudizi tra Stati relativi alla tutela dei diritti umani, si veda P. TZENG, ‘Interim Measures in Inter-State Proceedings: Comparing the ECtHR and the ICJ’, in *Völkerrechtsblog*, 26.04.2021 disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁶⁰² R. WOLFRUM, ‘Interim (Provisional) Measures of Protection’, in R. WOLFRUM (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, cit., par. 9.

⁶⁰³ *Austria v. Italy*, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Admissibility Decision, 11 January 1961, YB Vol. 4 (1961) p. 116, §§ 19-20: «a High Contracting Party, when it refers an alleged breach of the Convention under [an interstate application] is not to be regarded as exercising a right of action for the purpose of enforcing its own rights, but rather as bringing before the Commission an alleged violation of the public order of Europe».

d'inammissibilità resa nel caso *Slovenia c. Croazia*⁶⁰⁴. Al contrario, la circostanza per cui la CIG costituisce il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite può e deve influenzarne l'attività giurisdizionale, volta sì alla risoluzione delle controversie tra Stati, ma da adempiersi nel più ampio quadro dei principi fondamentali dell'ordinamento internazionale.

SEZIONE II

L'INTERVENTO IN QUALITÀ DI TERZI (STATI O *AMICI CURIAE*) NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI TRA STATI SUI DIRITTI UMANI

3.6. Tecniche di 'bilanciamento' di un procedimento bilaterale tra Stati avente ad oggetto la tutela dei diritti umani dell'individuo: l'istituto dell'intervento di terzi

3.6.1. La disciplina dell'intervento di terzi nelle giurisdizioni internazionali a competenza generale: una prerogativa puramente statale

Nell'ambito di un procedimento dinanzi a corti, tribunali internazionali, o altri meccanismi quasi-giurisdizionali di controllo, l'espressione 'intervento' allude alla facoltà, riconosciuta agli Stati terzi – per tali intendendosi quegli Stati che non si qualificano né come ricorrenti, né come convenuti nell'ambito di un giudizio in corso –, di prendere parte ad un procedimento in virtù della sussistenza, in capo ai medesimi, di un interesse di natura giuridica (la cui ampiezza può, come si vedrà *infra*, variare)⁶⁰⁵. Rispetto agli ordinamenti di diritto interno, da cui pure prende le mosse, l'istituto dell'intervento si caratterizza per alcune particolarità che si comprendono principalmente alla luce della struttura stessa dell'ordinamento internazionale. Com'è noto, in assenza di organi giudiziari accentrati, il carattere della giurisdizione internazionale è sempre volontario, e il procedimento contenzioso non può essere aperto a terzi senza il previo consenso delle parti principali e del terzo stesso. Questo principio era già emerso con chiarezza nell'ambito della disciplina dell'arbitrato; invero, il progetto dell'*Institut de Droit International* del 1875 precisava già quanto segue: «*Ni les parties, ni les arbitres ne peuvent d'office mettre en cause d'autres États ou des tierces personnes quelconques, sauf autorisation spéciale exprimée dans le compromis et consentement préalable du tiers. L'intervention spontanée d'un tiers n'est admissible qu'avec le consentement des parties qui ont*

⁶⁰⁴ *Slovenia v. Croatia*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 54155/16, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 18 November 2020, §§ 66-67.

⁶⁰⁵ Per una panoramica circa la regolamentazione dell'istituto dell'intervento di terzi nell'ambito del processo internazionale, cfr. A. ZIMMERMANN, J. DEVANEY, 'International Court and Tribunals, Intervention in Proceedings', in R. WOLFRUM (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], July 2019, disponibile online.

conclu le compromis»⁶⁰⁶. Ne consegue che la facoltà, per il terzo, di prendere parte al procedimento internazionale dev'essere fatta oggetto di espressa regolamentazione all'interno degli strumenti che disciplinano l'esercizio della funzione contenziosa, sia essa giurisdizionale o quasi-giurisdizionale, di corti, tribunali e altri organi di controllo internazionali.

L'istituto dell'intervento nel procedimento dinanzi ad un'istanza giurisdizionale internazionale fece la sua prima apparizione nell'art. 56 della Convenzione per la risoluzione pacifica dei conflitti internazionali, conclusa a L'Aia nel 1899, per poi essere replicato *verbatim*, fatti salvi alcuni adattamenti formali, all'interno dell'art. 84 della successiva Convenzione de L'Aia del 1907, che si è di fatto sostituita alla precedente⁶⁰⁷. Tale previsione normativa può essere, a tutti gli effetti, intesa quale antesignana dell'art. 63 dello Statuto della CIG. Peraltro, tra il 1907 e il 1945, vale a dire nel lasso di tempo intercorrente tra le due menzionate Convenzioni de L'Aia e lo Statuto della CIG, il precedente Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale del 1920 dedicava ben due disposizioni alla regolamentazione dell'intervento di Stati terzi, ovverosia gli artt. 6 e 63 che nel 1945 divennero, *mutatis mutandis*, gli artt. 62 e 63 dell'attuale Statuto della CIG, la cui disciplina è ora completata dagli artt. 81-86 del Regolamento di Procedura del 1978⁶⁰⁸.

A differenza di quanto statuito nell'ambito di altre giurisdizioni, prime tra le altre le corti con competenza in materia di diritti umani, gli artt. 62 e 63 dello Statuto CIG disciplinano due diverse tipologie di intervento di Stati terzi nel procedimento, che hanno natura e funzioni profondamente diverse. Mentre, infatti, l'art. 62 è finalizzato a scongiurare il rischio che una decisione adottata nell'ambito di un procedimento vada ad incidere indebitamente sulla posizione giuridica di un terzo⁶⁰⁹, l'art. 63 riguarda il diritto, attribuito a qualsiasi Stato dotato della qualità di parte di un trattato multilaterale, di intervenire nell'ambito di un procedimento il cui oggetto del contendere riguarda l'interpretazione di una o più norme pattizie⁶¹⁰.

⁶⁰⁶ *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Vol. 1, 'Arbitrage International: Clause Compromissoire à insérer dans les traités', Zurich, 1877, pp. 126 ss.

⁶⁰⁷ Cfr. M. PAPAĐAKI, 'Intervention: International Court of Justice', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], May 2018, disponibile online.

⁶⁰⁸ W.M. FARAG, *L'intervention devant la Cour Permanente de Justice Internationale (Articles 62 et 63 du Statut de la Cour)* (Paris, Pichon & Durand-Auzias), 1927; per un *excursus* storico che parte dalle due Convenzioni de L'Aia del 1899 e 1907, passa per lo Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale e arriva, infine, alle attuali previsioni normative di cui allo Statuto della Corte internazionale di giustizia, si veda per tutti Z. CRESPI REGHIZZI, *L'intervento «come non parte» nel processo davanti alla Corte internazionale di giustizia* (Milano, Giuffrè Editore), 2017, in particolare pp. 169-180.

⁶⁰⁹ L'articolo 62, par. 1 dello Statuto della CIG prevede quando segue: «Should a state consider that it has an interest of a legal nature which may be affected by the decision in the case, it may submit a request to the Court to be permitted to intervene.»; sul punto, cfr. estensivamente A. MIRON, C. CHINKIN, 'Article 62' in A. ZIMMERMANN, C.J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2019, pp. 1686-1737.

⁶¹⁰ L'articolo 63 dello Statuto della CIG prevede quanto segue: «Whenever the construction of a convention to which states other than those concerned in the case are parties is in question, the Registrar shall notify all such states forthwith. Every state so notified has the right to intervene in the proceedings; but if it uses this right, the construction given by the judgment will be equally binding upon it.»; sul punto, cfr. A. MIRON, C. CHINKIN, 'Article 63' in A.

Diverso è, anzitutto, il titolo legittimante l'intervento: se, infatti, per l'art. 62 si prevede, in capo allo Stato terzo, l'esistenza di un interesse giuridico suscettibile di essere pregiudicato dalla decisione finale della Corte⁶¹¹, per ciò che riguarda l'art. 63 il requisito necessario (e sufficiente) ai fini dell'intervento è lo status di parte alla convenzione multilaterale: vale a dire, la circostanza per cui lo Stato terzo sia destinatario degli obblighi pattizi la cui interpretazione sia in discussione nel giudizio, potendosi in questa ipotesi configurarsi un accertamento ad opera della Corte circa l'esistenza di eventuali riserve apposte al trattato. In secondo luogo, diversa è la fonte da cui deriva il potere d'intervento conferito allo Stato terzo: se, da un lato, nel caso dell'art. 62 l'esercizio di tale facoltà presuppone una decisione della CIG di autorizzazione dell'intervento, l'art. 63 attribuisce un vero e proprio diritto dello Stato terzo, pur ritenendosi necessario, anche per questa tipologia di intervento, un provvedimento che accerti la sussistenza dei relativi requisiti. Infine, diversi sono anche gli effetti che un'eventuale sentenza di merito produce per gli Stati che hanno esercitato la propria facoltà di intervento: se l'art. 62 è assolutamente silente sul punto – e la prassi ha soltanto di recente contribuito a meglio chiarire alcune incertezze interpretative, senza tuttavia fugare ogni ambiguità⁶¹² –, l'art. 63 stabilisce espressamente che l'interpretazione contenuta nella sentenza è obbligatoria, oltre che per lo Stato che ha avviato il procedimento e per quello nei cui confronti è stata proposta la domanda, anche nei confronti degli Stati terzi intervenuti nel giudizio⁶¹³.

ZIMMERMANN, C.J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, cit., pp. 1741-1772.

⁶¹¹ A dire il vero, come anche evidenziato in dottrina, permangono incertezze sulla precisa definizione dell'interesse di natura giuridica, sul quale la stessa giurisprudenza della CIG non è sempre stata coerente. *Ex pluribus*, si considerino estensivamente B.I. BONAFÉ, 'Interests of a Legal Nature Justifying Intervention before the International Court of Justice', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 25, Issue 3, 2012, pp. 739-757; ancora, S. FORLATI, "Interesse di natura giuridica" ed effetti per gli stati terzi delle sentenze della Corte internazionale di giustizia', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 85(1), 2002, pp. 99-138.

⁶¹² Con ogni evidenza, ciò dipende, dalla definizione – in larga parte, ancora poco chiara – dell'oggetto preciso in base al quale lo Statuto della CIG ammetterebbe l'intervento ai sensi dell'art. 62. Senza voler entrare nel merito del relativo dibattito, e volendo fornire una rapida panoramica (a tinte necessariamente large) dei termini della discussione, può dirsi che, secondo una prima accezione, l'intervento potrebbe avere come oggetto l'introduzione di una nuova pretesa, ampliando pertanto il c.d. *petitum* della controversia, poiché ad esempio vanta un titolo di sovranità *alternativo* a quello dedotto tra le parti nel procedimento (c.d. intervento in qualità di parte). In quest'ipotesi, la CIG dovrebbe estendere la controversia per includervi le nuove pretese avanzate dal terzo nei confronti delle parti principali, ammettendo pertanto il terzo, e pronunciarsi sulle posizioni giuridiche delle due parti principali e del terzo interveniente. Ciò è possibile soltanto qualora vi sia un fondamento consensuale all'esercizio della funzione contenziosa della CIG; questa condizione, ad esempio, verrebbe meno nel caso in cui la controversia sia stata deferita alla Corte per il tramite di un compromesso arbitrato, tipicamente bilaterale. In una seconda accezione, invece, l'intervento *ex art. 62* dello Statuto della CIG potrebbe avere come oggetto la mera presentazione di informazioni volte a meglio definire l'interesse giuridico del terzo che potrebbe potenzialmente essere compromesso dalla futura decisione resa dalla Corte nel procedimento celebrato tra le parti principali (c.d. intervento in qualità di non parte). In tal caso, la Corte potrebbe ammettere l'intervento per avere cognizione dell'interesse del terzo ed evitare di incidere su di esso, escludendolo dalla propria futura pronuncia nel merito. In questo senso, com'è evidente, non occorre che tra il terzo e le parti ci sia alcun consenso inerente all'esercizio della funzione contenziosa della CIG.

⁶¹³ Secondo quanto rilevato da alcuni autori, se la qualità di 'parte' di un trattato multilaterale recante obblighi *erga omnes* (partes) in capo ad uno Stato dà sicuramente a quest'ultimo un diritto d'intervento *ex art. 63* nell'ambito di un

Secondo la ricostruzione prospettata da alcuni studiosi, al cospetto di due previsioni così diverse, l'interprete sarebbe posto di fronte a due principali opzioni interpretative⁶¹⁴. Una prima possibilità è quella di individuare nelle forme di intervento disciplinate ex artt. 62 e 63 due istituti completamente distinti, il cui regime giuridico differenziato altro non sarebbe che l'effetto *riflesso* dell'eterogenea finalità perseguita dalle due norme. Alternativamente, è possibile concepire le due tipologie di intervento come due diverse *species* riferibili ad un unico *genus*, il cui minimo comune denominatore è rappresentato dalla finalità di salvaguardare la posizione giuridica dello Stato terzo.

In questo senso, è possibile valorizzare l'art. 62 per ricostruire la figura dell'intervento interpretativo di cui all'art. 63, o viceversa. Se inizialmente prevalse la prima ricostruzione, fondata su una netta separazione tra le due tipologie di intervento, in un secondo momento si tentò di ricondurre l'art. 63 entro l'alveo dell'art. 62⁶¹⁵. Da ultimo, la recente prassi di intervento dinanzi alla CIG ha di fatto sancito un ennesimo ribaltamento di prospettiva nel rapporto intercorrente tra le due fattispecie di intervento, decretando una relativa caduta in desuetudine del tradizionale intervento ex art. 62 e, al contempo, riscoprendo l'intervento di cui all'art. 63, che ricopre ad oggi un ruolo di assoluta preminenza, essendo stato recentemente non soltanto 'ventilato', ma anche effettivamente esperito nell'ambito di contenziosi aventi ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione di trattati sui diritti umani, come si vedrà *infra*.

Tuttavia, la CIG non è l'unica giurisdizione internazionale che attribuisce agli Stati terzi una facoltà di intervento nell'ambito di un procedimento già instaurato tra altri Stati. Invero, tale opzione è contemplata, anzitutto, agli artt. 31 e 32 dello Statuto dell'ITLOS, in gran parte 'modellati' sull'esempio dei già descritti artt. 62 e 63 dello Statuto della CIG, pur se con significative differenze di disciplina, soprattutto per ciò che concerne i criteri che regolano l'ammissibilità dell'istanza di intervento, la posizione giuridica assunta dallo Stato interveniente e, da ultimo, l'efficacia giuridica (vincolante) che la decisione finale è in grado di produrre nei confronti di quest'ultimo⁶¹⁶. Ancora, una facoltà di intervento in capo agli Stati parte del trattato è contemplata nell'art. 40 dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che attribuisce in capo agli Stati

procedimento avente ad oggetto la ricostruzione di una o più norme della convenzione, ciò non osta a che lo stesso Stato, nella misura in cui sia in grado di dimostrare la sussistenza di un interesse giuridico all'esito di un giudizio, possa, se del caso, anche intervenire ex art. 62; sul punto, si consideri S. FORLATI, 'Azioni dinanzi alla Corte internazionale di giustizia rispetto a violazioni di obblighi erga omnes', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 84(1), 2001, pp. 69-109, in particolare 106-107.

⁶¹⁴ Z. CRESPI REGHIZZI, *L'intervento come «non parte» nel processo davanti alla Corte internazionale di giustizia*, op. cit., pp. 290-291.

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ Sul punto, si consideri estensivamente R. WOLFRUM, 'Intervention in the Proceedings before the International Court of Justice and the International Tribunal for the Law of the Sea' in P. CHANDRASEKHARA RAO, R. KHAN (eds.), *The International Tribunal for the Law of the Sea: Law and Practice* (The Hague, Kluwer), 2001, pp. 161-172; E. IVANOVA, 'Intervention: International Tribunal for the Law of the Sea', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], September 2019, disponibile online.

membri – così come anche alle istituzioni e agli altri organi ed agenzie dell’Unione nonché, in maniera assai significativa, ad «*any other person*» – una facoltà di intervento piuttosto ampia, a condizione che gli stessi dimostrino di essere titolari di un interesse giuridico attuale e concreto, idoneo ad essere pregiudicato dall’esito del giudizio⁶¹⁷. Da ultimo, limitatamente alle istanze giurisdizionali prive di specifica competenza in ambito di tutela dei diritti fondamentali, anche l’art. 10 dell’Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (DSU, *Dispute Settlement Understanding*) tra Stati membri dell’OMC, riguardanti diritti ed obblighi derivanti dagli accordi commerciali, prevede una facoltà, riconosciuta in capo a ciascun Stato membro titolare di un interesse sostanziale in una questione sottoposta all’esame di un *Panel*, di intervenire nel procedimento, illustrando la propria posizione e trasmettendo comunicazioni scritte, previa segnalazione dell’esistenza di tale interesse al *Dispute Settlement Body*; queste comunicazioni vengono poi notificate alle parti della controversia e riprese nella relazione del *Panel*⁶¹⁸.

A rigore, l’intervento di Stati in qualità di terzi nell’ambito di un procedimento dev’essere tenuto ben distinto dal (pur simile) istituto del c.d. *amicus curiae*⁶¹⁹. Anzitutto, secondo la nozione di cui al *Black’s Law Dictionary*, l’*amicus curiae* è definito come una persona che, pur non essendo parte di un procedimento in corso in qualità di soggetto ricorrente o convenuto, vi prende parte, su base volontaria o su richiesta dell’organo giudicante, al fine di presentare osservazioni sulla questione oggetto del contendere, nei cui confronti essa nutre un notevole interesse⁶²⁰. Nel corso degli anni, la dottrina internazionalistica ha attribuito a questo strumento procedurale diverse funzioni, riconducibili a cinque finalità principali. Anzitutto, l’istituto dell’*amicus curiae* consente a corti e tribunali di avere contezza circa l’eventuale sussistenza di interessi collettivi sottesi al procedimento *de quo*, in tal senso apportando un importante ‘correttivo’ alla struttura bilaterale del contenzioso internazionale. In secondo luogo, gli *amici curiae* parrebbero funzionali ad incrementare la legittimità dell’operato degli organi giurisdizionali, da un punto di vista tanto procedurale quanto sostanziale, contribuendo altresì a colmare il *deficit* partecipativo tipico del contenzioso bilaterale tra Stati, specie dinanzi alla CIG. Ancora, l’*amicus curiae* sarebbe funzionale ad attribuire un maggior grado di trasparenza al procedimento. Da ultimo, le osservazioni presentate dagli *amici curiae* garantiscono una maggiore coerenza all’ordinamento internazionale, agevolando un dialogo tra i vari *stakeholders*⁶²¹.

⁶¹⁷ K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law* (Oxford: Oxford University Press), 2015, p. 787.

⁶¹⁸ T. ISHIKAWA, ‘Third Party Participation in Investment Treaty Arbitration’, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, Issue 2, 2010, pp. 373-412.

⁶¹⁹ Sul punto, si consideri *ex pluribus* H. ASCENSIO, ‘L’*amicus curiae* devant les juridictions internationales’, in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 105, Issue 4, 2001, pp. 897-930.

⁶²⁰ Cfr. B. GARNER, *Black’s law dictionary* (St. Paul, Minnesota: Thomson West; 9th Edition), 2009, p. 83.

⁶²¹ Cfr. A. WIIK, *Amicus Curiae Before International Courts and Tribunals* (Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden), 2018, spec. p. 43.

Ad ogni modo, a differenza di quanto argomentato con riferimento all'intervento, l'*amicus curiae* sembra essere 'relegato' a svolgere una funzione più limitata, proponendosi semplicemente di esporre il proprio punto di vista sulle questioni di fatto o di diritto la cui soluzione è necessaria ai fini della decisione della controversia; non è, pertanto, in grado di esercitare alcuna influenza sull'ampiezza dell'oggetto del giudizio che, in ossequio al principio dispositivo, resta determinato solo ed esclusivamente dalle parti, con la conseguenza che il giudicato si formerà con riferimento a quanto allegato dal ricorrente e dal convenuto.⁶²²

Fatta eccezione per quanto si dirà *infra* in relazione alla prassi degli organi di controllo sui diritti umani, in cui l'*amicus curiae* si è diffuso ancor prima di ricevere una compiuta disciplina normativa, negli altri sistemi giurisdizionali internazionali esso fece la sua comparsa in tempi più recenti, rilevandosi una 'tenace' riluttanza della CIG ad affrontare il problema dell'ammissibilità della partecipazione al procedimento di terzi in qualità di amici curiae, siano essi Stati (laddove non dovessero soddisfare i requisiti di cui all'art. 63 dello Statuto della CIG), ovvero altri attori non statali⁶²³. Sul finire degli anni '90, dopo che l'Organo di Appello dell'OMC decretò, nell'ambito del caso *US-Shrimp*, che i *Panels* erano dotati di una competenza implicita ad accettare osservazioni presentate da organizzazioni non governative in qualità di *amici curiae* al fine di esercitare pressione affinché *standard* di tutela in materia ambientale venissero presi in considerazione nell'ambito di controversie commerciali.⁶²⁴ Il progressivo accoglimento, ad opera di tribunali arbitrali in materia di commercio ed investimenti, di osservazioni spontanee presentate da attori non statali, terzi rispetto alla controversia, in qualità di *amicus curiae* ha consentito che la questione inerente alla legittimità e all'ammissibilità di questa prassi, non ancora istituzionalizzata, si radicasse all'ordine del giorno del dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni e che ha coinvolto in egual misura accademici e professionisti⁶²⁵.

⁶²² P. PALCHETTI, 'Amici curiae davanti alla Corte internazionale di giustizia?', in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 83(4), 2000, pp. 965-991, spec. p. 971; per una diversa ricostruzione, cfr. C. CHINKIN, *Third Parties in International Law* (Oxford: Oxford University Press), 1993, spec. p. 229, secondo la quale: «to allow amicus briefs in contentious proceedings could expand the ambit of the adjudication beyond that accepted by the parties and force them to answer claims that they had not themselves raised».

⁶²³ Cfr. KENT A., TRINIDAD J., 'Amicus curiae participation in international proceedings: Forever friends?', in KENT A., SKOUTARIS N., TRINIDAD J. (eds.), *The Future of International Courts: Regional, Institutional and Procedural Challenges* (London-New York: Routledge), 2019, pp. 235-248, spec. p.

⁶²⁴ Cfr. *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* (India, Malaysia, Pakistan, Thailand v. United States; Intervenors: Australia; Canada; Colombia; Costa Rica; European Communities; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Hong Kong, China; Japan; Mexico; Nigeria; Philippines; Senegal; Singapore; Sri Lanka; Venezuela, Bolivarian Republic of; Pakistan; Thailand), Report of the Appellate Body, 12th November 1998, WT/DS58/AB/R, in particolare § 83.

⁶²⁵ F. ORREGO VICUÑA, 'Individuals and Non-State Entities before International Courts and Tribunals', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 53-66; E. DE BRABANDERE, 'Pragmatism in International Law: Non-State Actor Participation in International Dispute Settlement', in J. D'ASPREMONT (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law* (London: Routledge), 2011, pp. 342-359; da ultimo, B. MCGARRY, Y. SUEDI, 'Judicial Reasoning and Non-State Participation before Inter-

Parrebbe ‘manca all’appello’ la Corte internazionale di giustizia, il cui Statuto e Regolamento di Procedura sono assolutamente silenti quanto all’esistenza di una facoltà, tanto per gli Stati quanto per altri attori non statali, di sottoporre alla CIG osservazioni in qualità di *amici curiae* al fine di assistere l’attività dei giudici nell’ambito di un procedimento contenzioso. Peraltro, siffatta lacuna parrebbe essere ancora più significativa in considerazione del fatto che, ai sensi dell’art. 26, par. 1 del previgente Statuto della CPGI e limitatamente alle controversie in materia di lavoro, l’OIL aveva la facoltà di prendere parte al procedimento allo scopo di fornire alla Corte tutte le informazioni rilevanti; a ciò si aggiunga altresì che la prassi della CPGI si è comunque caratterizzata per un’apertura verso l’istituto dell’*amicus curiae*, sollecitando la partecipazione al procedimento di organizzazioni, tanto governative quanto non-governative, nonché associazioni economiche e commerciali.⁶²⁶ Inoltre, benché limitatamente ai procedimenti consultivi, l’art. 66, par. 2 dello Statuto della CIG contempla una facoltà, in capo alla Corte, di valutare (discrezionalmente) l’opportunità di riconoscere alle organizzazioni internazionali o anche non governative un diritto di intervenire nel procedimento al fine di fornire chiarimenti, invitandole a presentare rapporti in forma scritta e a discuterli nel corso delle varie udienze.

Tuttavia, pur dovendosi evidenziare come, allo stato attuale, né lo Statuto della CIG, né il suo Regolamento di Procedura recano al proprio interno un riferimento espresso alla possibilità, in capo a ciascun Stato terzo, di partecipare ad un procedimento contenzioso in qualità di *amicus curiae*, senza dunque intervenire ‘ufficialmente’, si è rilevato in dottrina come, in realtà, tale lacuna parrebbe proprio deporre a favore di una facoltà, per gli Stati, di presentare osservazioni di fatto o di diritto in grado di coadiuvare la Corte internazionale di giustizia nell’adozione della decisione finale di merito⁶²⁷. Tra l’altro, secondo quanto evidenziato da più d’un autore, estendere anche agli Stati la facoltà di intervenire in qualità di *amici curiae* della CIG, senza imporre ai medesimi le conseguenze derivanti dall’esercizio del potere disciplinato agli artt. 62 e 63 – talvolta particolarmente ‘gravose’ per gli Stati intervenienti e, pertanto, suscettibili di produrre un’efficacia dissuasiva all’esercizio di tale prerogativa – implicherebbe l’attribuzione di una ‘fisionomia’ multilaterale a controversie che, pur essendo sorte bilateralmente, vertono su cruciali questioni interpretative

State Courts and Tribunals’, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 21, Issue 1, 2022, pp. 123-148.

⁶²⁶ G. HERNANDEZ, ‘Non-state actors from the perspective of the International Court of Justice’, in J. D’ASPREMONT (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law* (London: Routledge), 2011, pp. 140-164, in particolare p. 148.

⁶²⁷ Tra gli altri, cfr. P. PALCHETTI, ‘Opening the International Court of Justice to Third States: Intervention and Beyond’, *Max Planck Yearbook of United Nations*, Vol. 6, 2002, pp. 139-181, spec. p. 167; G. GAJA, ‘A New Way for Submitting Observations on the Construction of Multilateral Treaties to the International Court of Justice’, in U. FASTENRATH, R. GEIGER, D.-E. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (eds.), *From Bilateralism to Community Interests: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), 2011, pp. 665-672, spec. p. 670.

relative a trattati recanti obblighi *erga omnes partes*.⁶²⁸ A questo proposito, consentire ad uno Stato di presentare osservazioni alla CIG in qualità di *amicus curiae* sarebbe utile in tutte quelle ipotesi in cui l'istanza di intervento formulata dallo stesso dovesse essere rigettata dalla Corte, per richiamare l'attenzione della CIG sulla dimensione collettiva delle questioni oggetto del contendere⁶²⁹.

In maniera simile, pur se con diversi 'aggiustamenti', la maggior parte dei trattati sui diritti umani esaminati ai fini della presente indagine disciplinano istituti, modalità ed altre tecniche di 'multilateralizzazione' del procedimento, consentendo tanto in capo agli Stati quanto, soprattutto, in capo ad attori non statali quali organizzazioni non governative e individui beneficiari dei diritti fondamentali eventualmente lesi, di prendere parte ad un procedimento in corso di svolgimento tra uno o più individui ed uno Stato o, nella specifico ipotesi che è qui d'interesse, tra due o più Stati⁶³⁰. Analogamente allo studio condotto con riferimento alla competenza cautelare, si procederà dapprima a tratteggiare un quadro esaustivo delle disposizioni normative che, inserite in trattati sui diritti umani, attribuiscono a soggetti *ulteriori* rispetto al ricorrente e al convenuto la facoltà di partecipare in qualità di terzi che dimostrino di essere titolari di un interesse giuridico proprio rispetto all'esito del giudizio, ovvero di *amici curiae* in grado di fornire osservazioni finalizzate ad assistere l'operato dell'organo di controllo della convenzione. Benché trattasi, come già visto, di strumenti giuridici molto diversi tra loro, una loro trattazione congiunta si giustifica per il fatto che, a differenza di quanto rilevato per il sistema CIG, gli strumenti convenzionali in materia di diritti umani e i Regolamenti di Procedura che disciplinano l'attività degli organi di monitoraggio di questi ultimi effettuano un generico riferimento alla facoltà, per *qualsiasi* soggetto interessato – ivi annoverandosi, dunque, individui, organizzazioni non governative e, anche se più raramente, uno o più tra gli altri Stati parte – che si qualifichi come *terzo* rispetto al ricorrente e al convenuto, di presentare osservazioni per iscritto o, ancora, di partecipare alle udienze.

⁶²⁸ Di questo avviso, *ex pluribus*, si considerino M. BENZING, 'Community Interests in the Procedure of International Courts and Tribunals', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 5, Issue 3, 2006, pp. 217-384, spec. p. 369; P. WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, 'Enhancing ICJ Procedures in Order to Promote Fundamental Values: Overcoming the Prevailing Tension between Bilateralism and Community Interests', in M. IOVANE, F.M. PALOMBINO, D. AMOROSO, G. ZARRA (eds.), *The Protection of General Interests in Contemporary International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2021, pp. 241-263, in particolare 260.

⁶²⁹ Cfr. S. FORLATI, *The International Court of Justice: An Arbitral Tribunal or a Judicial Body?* (Heidelberg; New York; Dordrecht; London, Springer Cham), 2016, p. 186, ove, soprattutto con riferimento all'intervento di cui all'art. 63 dello Statuto della CIG, l'autrice afferma quanto segue: «[...] Arguably, these binding effects may have discouraged States from intervening under Article 63. Moreover, intervention by large numbers of States may cause complications and delays to the judicial proceedings. Yet, the Court may benefit from information from third States when construing the relevant convention. This has led to the suggestion that alternative options should be made available to States wishing to submit useful observations to the Court as *amici curiae* with regard to the construction of multilateral treaties and, possibly, the interpretation of general international law rules».

⁶³⁰ A. WEBER, 'Intervention: Human Rights Bodies', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia for International Procedural Law* [MPEiPro], May 2021, disponibile online.

Dal momento che, similmente a quanto già rilevato in materia di provvedimenti cautelari, la prassi inerente alle istanze di intervento in qualità di terzi o *amici curiae* formulate da Stati o altri attori non statali nell'ambito di un giudizio interstate promosso in base ad un trattato sui diritti umani risulta confinata alla recente prassi della Corte EDU, anche in questo frangente può essere utile effettuare un'indagine comparata che prenda altresì in considerazione la 'riscoperta', in parte già accennata, dell'intervento di terzi dinanzi alla CIG, tanto più significativa in quanto limitata ai procedimenti contenziosi promossi sulla base di una convenzione multilaterale avente ad oggetto interessi collettivi, spesso intimamente connessi alla tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Ciò è avvenuto di recente, nell'ambito della controversia pendente tra Ucraina e Russia, avente ad oggetto l'interpretazione ed applicazione della Convenzione sul genocidio del 1948, che ha visto un'insolita 'ondata' di istanze d'intervento formulate ai sensi dell'art. 63 dello Statuto della CIG⁶³¹. Similmente, anche se in maniera meno 'prorompente' rispetto all'attuale contenzioso tra Ucraina e Russia, si sono registrate svariate manifestazioni di volontà espresse da alcuni Stati – tra gli altri, Canada e Paesi Bassi, cui si sono aggiunte di recente le Maldive – ad intervenire come terzi in altri procedimenti pendenti dinanzi alla CIG, come ad esempio in *Gambia c. Myanmar*⁶³²; tuttavia, in questo caso le dichiarate intenzioni non sono state ancora fatte seguire da effettive istanze d'intervento.

⁶³¹ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*; diversi autori hanno, a questo proposito, parlato di vera e propria 'ondata' di istanze d'intervento ex art. 63 dello Statuto della CIG; ex multis, si considerino B. MCGARRY, 'Mass Intervention?: The Joint Statement of 41 States on *Ukraine v. Russia*', in *EJIL:Talk!*, 30.05.2022; J. MCINTYRE, 'The New Wave of Article 63 Interventions at the International Court of Justice', in *EJIL:Talk!*, 16.09.2022, entrambi disponibili su www.ejiltalk.org; sulle implicazioni procedurali di tale cospicuo numero di istanze, fatto salvo quanto si dirà *infra*, si veda ancora J. MCINTYRE, 'Less a Wave Than a Tsunami: Procedural Implications for the ICJ of the Article 63 in *Ukraine v. Russia*', in *Völkerrechtsblog*, 11.10.2022, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

⁶³² Joint Statement of Canada and the Kingdom of the Netherlands regarding intention to intervene in *The Gambia v. Myanmar* case at the International Court of Justice, 2.09.2020, disponibile online al seguente link: <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/09/02/joint-statement-of-canada-and-the-kingdom-of-the-netherlands-regarding-intention-to-intervene-in-the-gambia-v.-myanmar-case-at-the-international-court-of-justice>; sul punto, cfr. anche P. PILLAI, 'Canada and The Netherlands: New Interventions in The Gambia v Myanmar at the International Court of Justice', in *OpinioJuris*, 3.09.2020, disponibile online su www.opiniojuris.org; Maldives welcomes the joint statement by Canada and the Kingdom of the Netherlands announcing their intention to intervene in The Gambia v. Myanmar case at the International Court of Justice, 4.09.2020, disponibile online al seguente link: <https://www.gov.mv/en/news-and-communications/maldives-welcomes-the-joint-statement-by-canada-and-the-kingdom-of-the-netherlands-announcing-their-intention-to-intervene-in-the-gambia-v-myanmar-case-at-the-international-court-of-justice>; per un commento su tali dichiarazioni e sulle eventuali modalità con cui esercitare la facoltà di intervento nel procedimento, cfr. B. MCGARRY, 'Third-State Intervention in the Rohingya Genocide Case: How, When, and Why? [Part I], [Part II]', in *OpinioJuris*, 11.09.2020, disponibile su www.opiniojuris.org.

3.6.2. Intervento in qualità di terzi nell'ambito dei sistemi internazionali di tutela dei diritti umani: c'è 'vita' oltre gli *amici curiae*?

Nel contesto dei trattati internazionali in materia di diritti umani, l'istituto dell'intervento, finalizzato ad incentivare la partecipazione *spontanea*, nell'ambito di un procedimento pendente in cui il ricorrente agisce per denunciare presunte violazioni di diritti fondamentali a proprio danno, rappresenta un importante strumento di 'democratizzazione' del giudizio, in grado di incentivare l'ulteriore sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani⁶³³. L'intervento in qualità di terzi o di *amici curiae* è un rimedio tramite il quale gli Stati, le organizzazioni non governative, le istituzioni nazionali per i diritti umani, le organizzazioni internazionali o, infine, anche gli individui possono impegnarsi attivamente in un 'dialogo' con un tribunale o altro meccanismo quasi-giurisdizionale di controllo tramite la presentazione di osservazioni scritte, suscettibili di essere esaminate ed eventualmente discusse nel corso di apposite udienze⁶³⁴. Gli interventi in qualità di terzi possono fornire una varietà di elementi: anzitutto, possono offrire delucidazioni circa il quadro normativo o la prassi applicativa di un determinato atto legislativo nell'ambito della giurisdizione nazionale di uno Stato parte; ancora, sono in grado di offrire dati e statistiche concrete, effettuando altresì una rassegna comparativa delle prassi di diritto interno; infine, possono presentare una ricognizione degli *standard* internazionali di tutela, o ancora dello stato della giurisprudenza avente ad oggetto questioni dedotte nell'ambito del giudizio⁶³⁵.

In assenza di un'esplicita distinzione normativa tra lo strumento dell'intervento e quello, pur simile, dell'*amicus curiae*, dottrina e prassi hanno nondimeno evidenziato che, nell'ambito del contenzioso in materia di diritti umani, mentre quest'ultimo risulta essere per lo più azionato da organizzazioni non governative e altri soggetti terzi che possono vantare un interesse meramente astratto e virtuale in relazione al caso concreto, essendo dotati di specifica autorità e competenza sulle questioni giuridiche dedotte in corso di giudizio, l'intervento *tout court* sembrerebbe essere invece essere riservato a persone direttamente coinvolte nei fatti di causa, e che di solito, con particolare riferimento alle procedure di ricorso individuale, sono state già parte nel corso del procedimento dinanzi alle giurisdizioni nazionali⁶³⁶. Tuttavia, ai fini della presente trattazione, tali due termini verranno impiegati in maniera intercambiabile; peraltro, come anche ricordato dagli stessi

⁶³³ Cfr. N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights: Amicus Curiae, Member-State and Third-Party Interventions* (Cambridge: Intersentia), 2017, spec. p. 2.

⁶³⁴ Cfr. L. CREMA, 'Testing *Amici Curiae* in International Law: Rules and Practice', in *The Italian Yearbook of International Law Online*, Vol. 22, Issue 1, 2013, pp. 91-132, spec. pp. 100-102.

⁶³⁵ Cfr. R. SPANO, 'Foreword', in *European Network of National Human Rights Institutions, Third-Party Intervention Before the European Court of Human Rights – Guide for National Human Rights Institutions* (2020), disponibile online al seguente link: <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/10/Third-Party-Interventions-Before-the-European-Court-of-Human-Rights-Guide-for-NHRIs.pdf>.

⁶³⁶ Cfr. N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights: Amicus Curiae, Member-State and Third-Party Interventions*, cit., pp. 6-9.

organismi in materia di diritti umani, una caratteristica comune dei soggetti che intervengono in qualità di terzi in un procedimento pendente è che essi non assumono mai la qualifica di parte in causa non essendo, pertanto, legittimati ad effettuare deduzioni riguardanti il merito della questione e dovendosi limitare a fornire osservazioni di natura generale⁶³⁷.

Nell'ambito degli organi di controllo attivi nel contesto dei nove «core human rights treaties» conclusi sotto l'egida dell'ONU, soltanto cinque di essi si sono dotati di regole specifiche per ciò che concerne l'accettazione di istanze di intervento formulate da terzi. I restanti tre, vale a dire il Comitato CERD, il Comitato CAT e il Comitato CED, parimenti dotati di una specifica competenza, come già visto, ad esaminare ricorsi tanto individuali quanto interstatali, non hanno ancora preso in considerazione l'opportunità di accogliere interventi di terzi. Ciò potrebbe essere in parte giustificato alla luce della peculiare sensibilità e tecnicità delle questioni trattate; peraltro, i reclami aventi ad oggetto casi di privazione arbitraria della libertà individuale o, ancora, sparizioni forzate o involontarie possono essere trasmessi all'attenzione del Gruppo di Lavoro competente direttamente su istanza di organizzazioni non governative, le quali possono prendere attivamente parte al relativo procedimento. Nel settembre 2012, il Comitato istituito in seno alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) ha deciso di accettare interventi di terzi nell'ambito di comunicazioni individuali instaurate ai sensi del suo Protocollo Opzionale, a condizione che vi sia il consenso di una delle parti coinvolte nel procedimento⁶³⁸.

La procedura di intervento di terzi maggiormente consolidata e 'progredita' sembrerebbe, tuttavia, essere quella dinanzi al Comitato per i diritti economici, sociali e culturali; ciò forse non sorprende, dal momento che la società civile ha svolto un ruolo fondamentale nella stesura e nella successiva adozione del Protocollo Opzionale⁶³⁹. Tuttavia, l'intervento di terzi viene disciplinato mediante una formula piuttosto sibillina e non propriamente immediata. Invero, ai sensi dell'art. 8, il Comitato ICESCR si pronuncia sulle comunicazioni individuali alla luce di tutta la documentazione che gli è stata presentata, a condizione che questa sia resa nota alle parti interessate, per tali intendendosi quelle coinvolte nel procedimento⁶⁴⁰. Questa previsione ha poi aperto la strada per

⁶³⁷ Per un *tour d'horizon* generale sulla disciplina dell'intervento di terzi dinanzi agli organi di monitoraggio istituiti da trattati in materia di diritti umani, A. WEBER, 'Intervention: Human Rights Bodies', in H. RUIZ FABRI (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law [MPEiPro]*, May 2021, disponibile online.

⁶³⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Rules of Procedure (10 October 2016), U.N. Doc CRPD/C/1/Rev.1; L'articolo 73 del Regolamento di Procedura del Comitato CRPD dispone quanto segue: «the Committee or a working group may, at any time in the course of the examination of a communication, obtain through the Secretary-General any documentation from organizations within the United Nations system or other bodies that may be of assistance in the consideration of the communication, provided that the Committee afford each party an opportunity to comment on such documentation or information within fixed time limits».

⁶³⁹ Cfr. C. DE ALBUQUERQUE, M. LANGFORD, 'The Origins of the Optional Protocol', in M. LANGFORD, B. PORTER, R. BROWN, J. ROSSI (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria, Pretoria University Law Press), 2016, pp. 17-37.

⁶⁴⁰ L'articolo 8, par. 3 del Protocollo Opzionale ICESCR dispone quanto segue: «When examining a communication under the present Protocol, the Committee may consult, as appropriate, relevant documentation emanating from

l'adozione, nel 2016 – quindi, tre anni dopo l'effettiva entrata in vigore del Protocollo Opzionale – di una nota di orientamento in materia di interventi di terzi, disciplinando (stavolta in maniera esplicita) la facoltà, per il Comitato ICESCR, di accettare discrezionalmente documentazione ed ulteriori informazioni presentate da terzi, nella misura in cui le stesse siano necessarie per una più corretta determinazione del caso⁶⁴¹.

Sulla scorta di quanto implementato dal Comitato CDESCR, anche il Comitato per i diritti umani ha ritenuto opportuno adottare, nel 2019, alcune linee-guida sulle osservazioni presentabili da terzi⁶⁴²; a ben vedere, tuttavia, una facoltà di intervento in capo a terzi era già disciplinata dall'art. 96 del Regolamento di Procedura, ai sensi del quale il Comitato per i diritti umani può accettare informazioni e documenti prodotti da terzi che possono essere rilevanti per la corretta determinazione del caso⁶⁴³.

Da ultimo, nel 2020, anche il Comitato sui diritti del fanciullo ha licenziato le linee-guida sugli interventi dei terzi⁶⁴⁴, in ossequio a quanto statuito dal Paragrafo n. 8 dei suoi metodi di lavoro riguardanti la trattazione delle comunicazioni individuali⁶⁴⁵; pertanto, nulla si prevede, anche in questo caso, circa la possibile applicazione dell'intervento di terzi nell'ambito delle comunicazioni interstatali, in linea con quanto già evidenziato circa gli altri sistemi ONU. Si precisa, inoltre, che le eventuali informazioni presentate da terzi dovranno essere sottoposte al vaglio del Gruppo di lavoro sulle comunicazioni individuali, incaricato di effettuare un'operazione di 'filtraggio'.

In linea generale, la procedura di intervento di terzi dinanzi a ciascuno dei Comitati ONU è ampiamente modellata sullo schema di procedura adottato dinanzi ad altri organi internazionali di controllo, prima tra gli altri la Corte EDU. Anzitutto, è infatti necessario richiedere al Comitato di riferimento l'autorizzazione a presentare un intervento in qualità di terzi. Di solito, si sostanzia in una richiesta da inoltrare per iscritto, in cui si illustrano le ragioni che giustificano l'intervento, le questioni giuridiche che verranno affrontate e la natura delle informazioni o delle analisi che i

other United Nations bodies, specialized agencies, funds, programmes and mechanisms, and other international organizations, including from regional human rights systems, and any observations or comments by the State Party concerned».

⁶⁴¹ Committee on Economic, Social, and Cultural Rights (CESCR), 'Guidance on third-party interventions' (adopted by the Committee at its fifty-ninth session, 19 September-7 October 2016), disponibile online.

⁶⁴² Human Rights Committee, 'Guidelines on third-party submissions' (adopted by the Human Rights Committee at its 127th session 14 October-8 November 2019), UN Doc CCPR/C/160, disponibile online.

⁶⁴³ Human Rights Committee, Rules of Procedure (4 January 2021), UN Doc CCPR/C/3/Rev.12. Ai sensi dell'articolo 96, par. 1 si prevede, infatti che: « When considering communications under the Optional Protocol, the Committee or its special rapporteur may accept information and documentation submitted by third parties which may be relevant for the proper determination of the case».

⁶⁴⁴ Committee on the Rights of the Child (CRC), Guidelines on Third-Party Interventions under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communication Procedure.

⁶⁴⁵ 'Working methods to deal with individual communications received under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure', adopted by the Committee on the Rights of the Child on 2 October 2015 and revised by the Working Group on communications on 2 June 2017.

terzi intendono sottoporre all'attenzione del Comitato. Nello stesso momento in cui il Comitato ritenga opportuno concedere ai terzi l'autorizzazione per intervenire, esso indica un termine ultimo e un limite di parole da osservare affinché l'intervento possa essere considerato pienamente valido, altresì delimitando il 'perimetro' delle questioni giuridiche sulle quali le informazioni dovranno necessariamente vertere. Fermo restando che l'intervento di terzi ha una natura prevalentemente volontaristica, il Comitato può, qualora lo ritenga utile, richiedere *proprio motu* informazioni a terzi su una particolare comunicazione individuale oggetto di esame. In ogni caso, il documento con cui i terzi hanno esercitato la propria facoltà d'intervento viene trasmesso alle parti coinvolte nel procedimento, che hanno la possibilità di replicare alle osservazioni ivi contenute. Tuttavia, il testo dell'intervento non viene pubblicato dal Comitato; spetta, infatti, agli autori dell'intervento decidere se, come e quando divulgarne eventualmente il contenuto, nel rispetto della riservatezza della procedura. In questo senso, il Comitato può, laddove lo ritenga utile, chiedere ai terzi di non pubblicare il testo dell'intervento fintantoché la comunicazione individuale non sia stata definita nel merito. Il documento recante l'intervento viene poi inserito nel fascicolo del caso, rimanendo a disposizione del Comitato, che ne può richiamare alcuni passi nel corpo della decisione finale.

Se la prassi riguardante l'intervento di terzi dinanzi agli organi di controllo istituiti dai trattati ONU resta ancora piuttosto circoscritta, le corti regionali per i diritti umani hanno invece conosciuto un notevole impiego di tale strumento nell'ambito dei procedimenti pendenti dinanzi ad esse. Come forse prevedibile, la Corte EDU è senz'altro la giurisdizione cui è stato indirizzato il maggior numero di richieste di intervento. Invero, a partire dal 1998 – anno di entrata in vigore della riforma istituzionale introdotta dal Protocollo n. 11 CEDU, che ha ristrutturato il sistema di monitoraggio a doppio binario, abolendo l'allora esistente Commissione EDU e trasferendone le relative funzioni di controllo e supervisione alla Corte EDU –, sono stati ben 450 i procedimenti in cui è stata registrata un'istanza di intervento di terzi, per tali intendendosi tanto gli Stati parte non direttamente coinvolti nel giudizio in qualità di ricorrente o convenuto, quando altri attori non statali. Tra questi 450 procedimenti, volendo lasciare da parte le decisioni con cui l'istanza di intervento è stata dichiarata inammissibile, nonché quelle inerenti ad un'avvenuta composizione amichevole della controversia e, da ultimo, quelle con cui è stata riconosciuta l'equa soddisfazione, ne rimangono 405 in cui la Corte EDU ha ricevuto un'istanza di intervento da parte di terzi lite pendente; su questi 405 procedimenti, circoscrivendo l'indagine alle istanze d'intervento formulate dagli Stati, si ottengono 54 procedimenti, di cui 53 instaurati *ex art. 34 CEDU* ed un solo

giudizio interstatale, *Ucraina c. Russia (X)*, recentemente riunito al già pendente ricorso *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia*⁶⁴⁶.

Parallelamente alla progressiva enucleazione, dapprima in via interpretativa ma poi, come visto, anche tramite l'introduzione di espresse previsioni normative, di una disciplina inerente alla facoltà d'intervento in qualità di terzi nell'ambito CEDU, anche il sistema interamericano e quello africano dei diritti umani hanno acconsentito a ricevere osservazioni, da parte di Stati terzi e altri soggetti, pur mancando all'interno degli strumenti istitutivi dei relativi organi di controllo norme che contemplassero espressamente tale facoltà. Mentre la prassi d'intervento sviluppatasi dinanzi alla Corte interamericana per i diritti umani, pur non potendo essere numericamente paragonata a quella inerente alla Corte EDU, rimane comunque in proporzione assai copiosa (pur essendo limitata alle osservazioni in qualità di *amici curiae*)⁶⁴⁷, il sistema africano risulta, ad oggi, quello meno avanzato⁶⁴⁸. Ad ogni modo, può valer la pena di effettuare un rapido *tour d'horizon* sulla normativa elaborata in materia, al fine di esaminare se ed in quale misura la più evoluta disciplina europea – di recente 'emendata' dalla Corte EDU – si differenzia dagli omologhi regionali, soprattutto per quel che concerne l'ammissibilità, la funzione e la natura giuridica dell'intervento nell'ambito di un ricorso interstatale.

Nel 1982, pur nel totale silenzio della Convenzione interamericana dei diritti umani e dei Regolamenti di Procedura di Commissione e Corte, quest'ultima aveva ricevuto, nell'ambito di un parere richiesto dal Perù in merito all'efficacia e portata della sua competenza consultiva *ex art.* 64 CADU, osservazioni scritte formulate da sei Stati parte della Convenzione, nonché da altri organi dell'OSA e da alcune organizzazioni non governative, senza tuttavia indicare a quale titolo tali

⁶⁴⁶ È stato fatto un tentativo di stimare il numero di interventi di terzi nelle sentenze di Grande Camera, ma una ricerca fondata su database automatizzati raramente offre risultati completi ed esaustivi; inoltre, poiché questo non è l'obiettivo primario della presente ricerca, non è stata effettuata un'analisi dettagliata dei contenuti. Al fine di individuare le sentenze di Grande Camera rilevanti tra il 1° gennaio 1998 e il 31 agosto 2023, nel database HUDOC sono state inserite le parole-chiave "Article 36, par. 2 ECHR" e sono stati ottenuti 450 risultati. Tuttavia, i risultati corrispondenti includono sia gli interventi degli stati che quelli di ONG, accademici e di tutte le altre terze parti; quindi, il numero reale è forse inferiore. L'espressione "third-party comments were received from the Government", utilizzata al fine di circoscrivere l'attenzione ai soli interventi presentati da Stati, ha restituito soltanto 54 risultati.

⁶⁴⁷ Cfr. D. SHELTON, 'The participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings', in *American Journal of International Law*, Vol. 88, Issue 4, 1994, pp. 611-642, spec. pp. 638-620; più estensivamente, C. MOYER, 'The Role of Amicus Curiae in the Inter-American Court of Human Rights', in *Inter-American Human Rights Institute, La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estudios y Documentos* (San José de Costa Rica), 1999, pp. 119-133.

⁶⁴⁸ Cfr. F. VILJOEN, 'Promising profiles: an interview with the four new members of the African Commission on Human and Peoples' Rights', in *African Human Rights Law Journal*, Vol. 6, Issue 1, 2006, pp. 237-248, p. 244; R. MURRAY, 'The African Charter on Human and Peoples' Right, 1987- 2000: An overview of its progress and problems' in *African Human Rights*, Vol. 1, Issue 1, 2001, pp. 1-17, p. 2.

soggetti dovessero considerarsi legittimati ad intervenire, se in qualità di semplici *amici curiae*, ovvero in qualità di terzi titolari di un interesse giuridico suscettibile di essere leso dalla decisione⁶⁴⁹. In dottrina, si ritiene che la facoltà della Corte interamericana di accettare queste osservazioni fosse in realtà già radicata nell'art. 34 dell'allora in vigore Regolamento di Procedura, che le attribuiva un potere di ordinare, su richiesta di parte o di uno dei delegati della Commissione, ovvero anche *proprio motu*, l'audizione di testimoni, esperti o di altri individui le cui dichiarazioni erano idonee ad assisterla nel corretto adempimento delle proprie competenze decisionali⁶⁵⁰. Da quel momento in avanti, la Corte interamericana ha regolarmente esortato o invitato terze parti a prendere parte in pressoché tutti i procedimenti consultivi mediante la presentazione di osservazioni in qualità di *amici curiae*. Attualmente, la relativa facoltà è contemplata *ex art.* 73, par. 3 del Regolamento di Procedura, secondo cui il Presidente della Corte può invitare o autorizzare «any interested party» – e, dunque, individui, Stati, organizzazioni non governative – a presentare osservazioni scritte sulla questione su cui il ricorrente ha chiesto un'opinione consultiva⁶⁵¹. La Corte interamericana non si è, tuttavia, limitata ad accogliere interventi formulati a sostegno della propria attività giurisdizionale soltanto nell'ambito dei procedimenti previsti *ex art.* 64. Invero, non trascorse troppo tempo prima che, nel 1988, la stessa accettò diverse istanze di intervento anche in procedimenti di natura contenziosa, come in occasione della prima comunicazione individuale esaminata dalla Corte interamericana nel celebre caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, qualificandole come osservazioni di *amici curiae*⁶⁵². Successivamente, nel 1997, nell'ambito del procedimento individuate *Loayza Tamayo c. Perù*, nel rigettare le obiezioni sollevate dallo Stato convenuto circa l'ammissibilità dei due interventi in qualità di *amici curiae* notificati da un individuo e un'organizzazione

⁶⁴⁹ Cfr. Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion No. OC-1/82 (requested by Peru), 24th September 1982, “Other Treaties” subject to the consultative jurisdiction of the Court (Article 64 American Convention on Human Rights), IACtHR Series A, No. 1.

⁶⁵⁰ Per la tesi secondo cui il potere della Corte interamericana per i diritti umani di ammettere la partecipazione di terzi in qualità di *amici curiae* traeva il proprio fondamento ai sensi dell'art. 34 del Regolamento di Procedura, si considerino T. BUERGENTHAL, ‘The Advisory Practice of the Inter-American Human Rights Courts’, in *American Journal of International Law*, 1985, p. 15; S. DAVIDSON, *The Inter-American Court of Human Rights* (Dartmouth: Aldershot), 1996, p. 59; P. PALCHETTI, ‘*Amici curiae* davanti alla Corte internazionale di giustizia?’, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, pp. 965-991, p. 981.

⁶⁵¹ L'articolo 73, par. 3 del Regolamento di Procedura della Corte interamericana dei diritti umani dispone quanto segue: «The Presidency may invite or authorize any interested party to submit a written opinion on the issues covered by the request. If the request is governed by Article 64(2) of the Convention, the Presidency may do so after prior consultation with the Agent. »

⁶⁵² Cfr. *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgment of 29 July 1988 (Merits), IACtHR Series C No. 4, p. 8, § 19. Oltre a dodici eminenti giuristi, vennero ammesse nel procedimento in veste di *amici curiae* le seguenti organizzazioni non governative: Amnesty International, the Asociación Centroamericana de Detenidos-Desaparecidos, Association of the Bar of the City of New York, the Lawyers' Committee for Human Rights, the Minnesota Lawyers' International Human Rights Committee.

non governativa, la Corte interamericana affermò di possedere una «*inherent authority*» di accettare istanze di intervento⁶⁵³. L'esistenza di una tale facoltà venne poi ribadita a più riprese dalla Corte nell'ambito di successivi procedimenti di ricorso. Nonostante l'emergere di una prassi sempre più cospicua, la Corte interamericana indugiò ancora fino al 2009 prima di procedere ad una compiuta codificazione, all'interno del proprio Regolamento di Procedura, delle diverse tipologie di intervento. Ancora ad oggi, peraltro, non è possibile rinvenire alcuna previsione in grado di fornire una base giuridica che consenta e giustifichi un'istanza di intervento, e ciò sia con riguardo ai procedimenti contenziosi, sia per ciò che concerne i procedimenti consultivi. A tal proposito, l'art. 2, par. 3 del Regolamento di Procedura si limita a riportare una definizione di *amicus curiae*, per tale dovendosi intendere qualsiasi persona o istituzione che, pur non essendo coinvolto in un determinato procedimento, sottopone all'attenzione della Corte interamericana argomentazioni, in forma scritta od orale, sulle circostanze fattuali oggetto del contendere o sulle questioni giuridiche prospettate dalle parti⁶⁵⁴. Pertanto, sembra potersi affermare che la facoltà, per la Corte interamericana, di accettare istanze di partecipazione di terzi nel procedimento in qualità di *amicus curiae* possa fondarsi sulla competenza della Corte stessa di dotarsi di proprie regole di procedura, ai sensi del combinato disposto dell'art. 60 CADU e dell'art. 25, par. 1 del Regolamento di Procedura⁶⁵⁵. Verificata l'apparente impossibilità, per gli Stati parte della Convenzione interamericana, di partecipare ad un procedimento contenzioso in qualità di terzi interessati all'esito del suo procedimento sulla falsariga dell'art. 62 dello Statuto della CIG⁶⁵⁶, non si comprende, in ragione della generica

⁶⁵³ *Loayza v. Peru*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits), 17 September 1997, IACtHR Series C, No. 33, § 22. La Corte interamericana ha peraltro confermato tale approccio nei successivi procedimenti *Yatama v. Nicaragua*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Preliminary Exceptions, Merits, Reparations and Costs), 23 June 2005, IACtHR Series C, No. 127, p. 39, § 120; *Yatama v. Nicaragua*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Preliminary Exceptions, Merits, Reparations and Costs), 23 June 2005, IACtHR Series C, No. 127, p. 10, § 62.

⁶⁵⁴ F. RIVERA JUARISTI, 'The *amicus curiae* in the Inter-American Court of Human Rights (1982-2013)' in Y. HAECK, O. RUIZ CHIRIBOGA, C. BURBANO HERRERA (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights: theory and practice, present and future* (Cambridge: Cambridge University Press; Intersentia), 2015, pp. 112-113, laddove si menziona il seguente documento 'IACtHR, Statement of Reasons to Modify the Rules of Procedure', p. 3, disponibile online: http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/ene_2009_motivos_ing.pdf.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, pp. 109-110. Rivera Juaristi riconduce la mancanza di una compiuta regolamentazione dell'intervento in qualità di *amicus curiae* ad un'iniziale riluttanza di alcuni Stati parte dell'OSA nei confronti di tale strumento procedurale; essi, in un'ottica particolarmente improntata alla cautela e alla volontà di rimanere aderenti alle proprie tradizioni giuridiche (che non conoscevano l'istituto dell'*amicus curiae*, di stampo sicuramente più nordamericano e, in linea generale, tipico dei sistemi di *common law*) hanno preferito delegare l'eventuale sua introduzione alla Corte medesima.

⁶⁵⁶ *Kimel v. Argentina*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment, 2 May 2008 (Merits, Reparations and Costs), IACtHR Series C, No. 177, § 16. L'esclusione di interessi particolari che potrebbero motivare l'intervento di un terzo in qualità di *amicus curiae* potrebbe essere dovuta al fatto che la Corte interamericana dispone di diversi meccanismi distinti per la registrazione di determinati interessi di parti terze. Questi meccanismi includono lo *screening* e la previa trattazione dei ricorsi ad opera della Commissione interamericana dei diritti umani, che può invitare le parti interessate, le vittime e i gruppi di interesse a unirsi al suo *team* legale dinanzi alla IACtHR. Sul punto, cfr. T. BUERGENTHAL, *International Human Rights in a Nutshell* (St. Paul: West Publishing Co., 4th Edition), 2009,

formulazione letterale della disposizione, se il diverso potere di intervenire in un procedimento in veste di *amicus curiae* sia attribuito soltanto agli attori non statali, ovvero possano avvalersene anche gli Stati. In tal senso, è possibile individuare una distinzione tra le due diverse tipologie di procedimento, contenzioso e consultivo. Se infatti l'art. 44 RoP, nel disciplinare le concrete modalità di esercizio della facoltà di intervento in un procedimento contenzioso per il tramite di argomentazioni per iscritto fa riferimento ad «*any person or institution*», l'art. 73 del RoP, dedicato ai procedimenti consultivi, attribuisce al Presidente della Corte il potere (discrezionale) di invitare o autorizzare «*any interested party*» ad intervenire. A parere di alcuni autori, l'impiego di tale ultima locuzione circoscrive ai soli Stati parte della Convenzione interamericana e agli organi dell'OSA la possibilità di apparire dinanzi alla Corte come *amici curiae*⁶⁵⁷; circostanza, quest'ultima, corroborata anche dal fatto che, qualora adita mediante istanza di parere consultivo, la Corte, nella persona del proprio Presidente, deve darne immediata comunicazione agli Stati potenzialmente interessati ad intervenire. Infine, per quel che è qui d'interesse con specifico riferimento ai ricorsi interstatali, si rileva come l'attuale versione del Regolamento di Procedura della Commissione interamericana nulla prevede – complice, con ogni probabilità, la scarsa prassi sviluppatasi fino ad ora – circa la possibilità di effettuare un intervento nell'ambito di una comunicazione instaurata ai sensi dell'art. 45 CADU, senza pertanto specificare se l'intervento in veste di *amici curiae* possa essere strumentale all'affermazione di un proprio interesse all'esito del procedimento (possibilità, questa, piuttosto improbabile) o se, come parrebbe maggiormente auspicabile, debba piuttosto essere concepito quale mezzo per rafforzare la dimensione *collettiva* del sistema convenzionale dei diritti umani.

In maniera simile a quanto appena osservato in relazione al sistema interamericano, anche la Carta africana dei diritti umani e dei popoli non contiene al proprio interno alcun esplicito riferimento alla possibilità di intervenire in qualità di terzo o di *amicus curiae* in un procedimento, sia esso individuale ovvero interstatale, pendente dinanzi alla Commissione africana. Anche in tal caso, tale prerogativa è stata disciplinata in un secondo momento, in occasione dell'approvazione

p. 254. Inoltre, il Regolamento di Procedura della Corte interamericana prevede, all'articolo 25, par. 1, un meccanismo speciale per la partecipazione delle vittime, dei loro parenti prossimi o dei rappresentanti accreditati. La presunta vittima o i suoi rappresentanti possono presentare autonomamente la loro istanza di partecipazione contenente memorie, mozioni e prove. A tal proposito, l'articolo 25, par. 2 prevede che, nel caso vi sia un elevato numero di vittime, dovrebbe essere nominato un unico soggetto interveniente in grado di rappresentare le istanze di tutte; a tal proposito, cfr. M. PINTO, 'NGOs and the Inter-American Court of Human Rights'. in T. TREVES, M. FRIGESSI DI RATTALMA, A. TANZI, A. FODELLA, C. PITEA, C. RAGNI (eds.), *Civil society, International Courts and Compliance Bodies* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2005, pp. 47-56, p. 52; A. DEL VECCHIO, 'International Courts and Tribunals: Standing', in R. WOLFRUM (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, November 2010, disponibile online, par. 17. Nella giurisprudenza interamericana, è possibile individuare un solo caso eccezionale di un'istanza di *amicus curiae* basata sull'interesse specifico del soggetto che intendeva partecipare al procedimento: cfr. *Kimel v. Argentina*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment, 2 May 2008 (Merits, Reparations and Costs), IACtHR Series C, No. 177, p. 10, §§ 42-44, 62, 196-197.

⁶⁵⁷ C. CHINKIN, *Third parties in international law*, cit., p. 242; A. WIJK, *Amicus Curiae before International Courts and Tribunals*, cit., p. 200.

dei Regolamenti di Procedura licenziati dalla Commissione africana, prima, e dalla Corte africana, poi. In ogni caso, si rileva come neppure la Carta di Banjul sia del tutto priva di ‘indizi’ normativi circa la possibile accettazione, ad opera della Commissione, di interventi di terzi in qualità di *amici curiae*. Invero, ai sensi degli artt. 45 e 52, si prevede che, nello svolgimento della propria funzione, l’organo di controllo istituito dalla Carta possa chiedere informazioni al Segretario generale dell’allora Organizzazione dell’Unità africana – ora Unione africana – o ad ogni altro individuo in grado di offrire delucidazioni su una determinata questione, nonché di ricevere spontaneamente osservazioni da fonti ulteriori. È proprio sulla base di queste previsioni che, ancor prima dell’entrata in vigore del relativo Regolamento di Procedura nel 2010, la Commissione africana aveva già iniziato a ricevere ed accettare informazioni da parte di terzi in qualità di *amici curiae*, al tal punto che, nella decisione d’inammissibilità resa nella comunicazione individuale *Muzerengwa c. Zimbabwe*, essa aveva dichiarato di aver sviluppato una «*well-established jurisprudence*» in materia⁶⁵⁸.

Il Regolamento di Procedura della Commissione africana, nella sua attuale versione del 2010, si occupa di disciplinare l’istituto della partecipazione di terzi all’art. 99, il quale attribuisce *expressis verbis* alla Commissione la facoltà di esaminare osservazioni provenienti da soggetti non direttamente coinvolti nel procedimento, ipotizzando una loro partecipazione allo stesso in veste di *amici curiae*, altresì consentendo alla stessa di disporre l’audizione degli Stati parte, del presidente dell’Unione africana, degli altri osservatori, istituzioni autorizzate od ogni altra persona. In maniera analoga, gli artt. 27 e 45 del Regolamento di Procedura della Corte africana conferiscono a quest’ultima la facoltà di ascoltare qualsiasi individuo le cui prove, affermazioni o dichiarazioni ritenga siano in grado di coadiuvarla nell’assolvimento dei propri compiti, nonché di chiedere ad altre persone o istituzioni dalla stessa incaricate di ottenere informazioni, esprimere un parere o presentare una relazione su specifiche questioni; ancora, la Corte africana ha il potere di disporre *proprio motu* un’audizione dei rappresentanti delle parti, dei testimoni, dei periti o di altre persone che essa ritenga utile sentire. Anche se tali norme consentono alla Corte di ricevere contributi provenienti da soggetti *esterni* al procedimento, non vi è alcuna previsione che disciplini regole e procedure applicabili alle istanze di *amici curiae* presentate spontaneamente⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ In ogni caso, l’articolo 2 dell’attuale Regolamento di Procedura della Commissione africana definisce l’espressione *amicus curiae* nel seguente modo: « [...] a third party having no interest in the outcome of a Communication, and potentially able to assist the Commission in determining a factual or legal issue arising in a Communication ». Come pure rilevato da alcuni autori, dunque, l’intervento in qualità di *amicus curiae* non sembrerebbe dover necessariamente essere disinteressato, e tale definizione avrebbe bisogno di un ulteriore chiarimento nel senso di stabilire che i terzi che intendessero intervenire non acquisiscono la qualità di parte del procedimento, non risultando in alcun modo coinvolti nel caso; cfr. S. NABANEH, *Maintaining the independence of the African Commission on Human and Peoples’ Rights: A Commentary on the Rules of Procedure*, Coalition for the Independence of the African Commission 2020, disponibile al seguente indirizzo: <https://achprindependence.org/maintaining-the-independence-of-the-african-commission-on-human-and-peoples-rights/>.

⁶⁵⁹ Alcuni autori hanno affermato che la facoltà, per la Corte africana, di ammettere istanze d’intervento in qualità di *amici curiae* deriva dal suo potere di ricevere informazioni probatorie, di cui all’articolo 26, par. 2 del Regolamento di

In generale, la Corte africana ha comunque dimostrato di adottare un approccio piuttosto favorevole nei confronti delle memorie presentate in veste di *amicus curiae*, mettendo a punto una procedura interna che le consente di accettare contributi di terzi. Invero, nell'ipotesi in cui non vi sia una richiesta formulata in tal senso dalla Corte *ex officio*, il soggetto interessato ad intervenire in qualità di *amicus* dovrà notificare a quest'ultima la propria volontà di intervenire, specificando il contenuto e, soprattutto, l'utilità delle informazioni che intende presentare nell'ottica di definire il caso di specie. La Corte africana dovrà poi pronunciarsi circa la fondatezza di questa richiesta, decretandone l'ammissibilità in base ad una valutazione discrezionale; infine, anche se ciò accade più di rado, la Corte può anche invitare organizzazioni non governative o individui a partecipare in qualità di *amicus*. Nonostante l'ormai consolidata possibilità di avvalersi di questo strumento di partecipazione, il numero di comunicazioni in tal senso rimane piuttosto esiguo. Un'analisi del 2014 ha infatti individuato soltanto cinque istanze di partecipazione trasmesse da terzi in veste di *amicus curiae*; a questo proposito, alcuni autori in dottrina hanno giustificato tale tendenza alla luce dell'effettiva mancanza di informazioni esaustive (o inaccessibilità alle stesse) circa le controversie pendenti, con la logica conseguenza che molti soggetti interessati ad agire quali *amici* non hanno la possibilità di farlo, e qualora intendano esercitare tale facoltà si trovano spesso ad agire 'fuori tempo massimo', essendosi già archiviata la fase processuale in cui la Corte africana accettava le relative istanze⁶⁶⁰.

Nell'ambito del sistema europeo, la Corte EDU – alla quale, come già più volte rilevato, è attribuita un'importante funzione di «*collective enforcement*» della dimensione pubblica dei diritti fondamentali, particolarmente evidente nei giudizi interstatali – ha cominciato ad accogliere le prime istanze d'intervento di terzi, perlopiù in qualità di *amici curiae*, sul finire degli anni '70, pur in assenza di un'espressa competenza prevista in tal senso nella Convenzione o nel Regolamento di procedura. Il primissimo caso in cui la Corte EDU si è dovuta confrontare con l'eventualità di dover o meno accettare un intervento di terzi risale, infatti, al 1979, quando il governo del Regno Unito rese nota la propria volontà di intervenire nel procedimento individuale *Winterwerp c. Paesi*

Procedura della Corte; in tal senso, si consideri A. MOHAMED, 'Individual and NGO participation in human rights litigation before the African Court of Human and Peoples' Rights: lessons from the European and Inter-American Courts of Human Rights', in *Journal of African Law*, Vol. 43, 1999, pp. 201-213, in particolare p. 204 e p. 212. Inoltre, a norma dell'articolo 45, par. 1 del Regolamento di Procedura, «[T]he Court may, inter alia, decide to hear as a witness or expert or in any other capacity any person whose evidence, assertions or statements it deems likely to assist it in carrying out its task». Ancora, alla luce di quanto statuito dall'articolo 45, par. 2, «[t]he Court may ask any person or institution of its choice to obtain information, express an opinion or submit a report to it on any specific point».

⁶⁶⁰ Cfr. F. VILJOEN, A. K. ABEBE, 'Amicus curiae Participation Before Regional Human Rights Bodies in Africa', in *Journal of African Law*, Vol. 58, 2014, pp. 22-44, in particolare pp. 32-34.

*Bassi*⁶⁶¹; all'epoca, l'istanza venne inoltrata ai sensi dell'art. 38, par. 1 dell'allora vigente Regolamento di Procedura, norma che in realtà attribuiva alla Corte EDU una generale competenza investigativa, riconoscendole il potere di disporre inchieste, perizie tecniche o altre misure finalizzate ad ottenere informazioni.⁶⁶²

Invero, l'attuale art. 36 CEDU fece la sua comparsa 'soltanto' nel 1998, in concomitanza con la riforma istituzionale di cui al Protocollo n. 11; contestualmente, venne modificato anche il Regolamento di Procedura, il cui allora vigente art. 61 prevedeva una procedura assai dettagliata, che specificava le ipotesi in cui un'istanza di intervento in qualità di terzi poteva essere autorizzata dalla Corte EDU, e come questa doveva poi essere gestita nel corso di un giudizio⁶⁶³.

Ai sensi dell'art. 36, il Presidente della Corte può, ove lo ritenga utile nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, invitare ogni Alta parte contraente che non sia parte del giudizio⁶⁶⁴, o qualsiasi altra persona interessata diversa dal ricorrente⁶⁶⁵, ad intervenire nel procedimento presentando osservazioni scritte o partecipando alle udienze. Successivamente, l'attuale art. 44 del Regolamento di Procedura della Corte EDU ha, come si vedrà, ulteriormente specificato le modalità di esercizio di tale facoltà.

⁶⁶¹ *Winterwerp v. Netherlands*, European Court of Human Rights [Chamber], Application No. 6301/73, Judgment (Merits), 24 October 1979.

⁶⁶² European Court of Human Rights, Rules of Court (August 1976), https://www.echr.coe.int/Documents/Library_1976_RoC_BIL.pdf, Article 38, par. 1: «The Chamber may, at the request of a Party or of the delegates of the Commission or proprio motu, decide to hear as a witness or expert or in any other capacity any person whose evidence or statements seem likely to assist it in the carrying out of its task»; cfr. N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights*, op. cit., p. 4.

⁶⁶³ European Court of Human Rights, Rules of Court (November 1998), https://www.echr.coe.int/Documents/Library_1998_RoC_BIL.pdf, Article 61: « 1. The decision declaring an application admissible shall be notified by the Registrar to any Contracting Party one of whose nationals is an applicant in the case, as well as to the respondent Contracting Party or Parties under Rule 56 § 2. 2. Where a Contracting Party seeks to exercise its right to submit written comments or to take part in a hearing, pursuant to Article 36 § 1 of the Convention, the President of the Chamber shall fix the procedure to be followed. 3. In accordance with Article 36 § 2 of the Convention, the President of the Chamber may, in the interests of the proper administration of justice, invite or grant leave to any Contracting State which is not a party to the proceedings, or any person concerned who is not the applicant, to submit written comments or, in exceptional cases, to take part in a hearing. Requests for leave for this purpose must be duly reasoned and submitted in one of the official languages, within a reasonable time after the fixing of the written procedure. 4. Any invitation or grant of leave referred to in paragraph 3 of this Rule shall be subject to any conditions, including time-limits, set by the President of the Chamber. Where such conditions are not complied with, the President may decide not to include the comments in the case file. 5. Written comments submitted in accordance with this Rule shall be submitted in one of the official languages, save where leave to use another language has been ' granted under Rule 34 § 4. They shall be transmitted by the Registrar to the parties to the case, who shall be entitled, subject to any conditions, including time-limits, set by the President of the Chamber, to file written observations in reply».

⁶⁶⁴ L'articolo 36, par. 1 CEDU dispone quanto segue: «In all cases before a Chamber or the Grand Chamber, a High Contracting Party one of whose nationals is an applicant shall have the right to submit written comments and to take part in hearings. »

⁶⁶⁵ L'articolo 36, par. 2 CEDU dispone quanto segue: « The President of the Court may, in the interest of the proper administration of justice, invite any High Contracting Party which is not a party to the proceedings, or any person concerned who is not the applicant to submit written comments or take part in hearings».

Dopo il 1998, può dirsi che l'istituto dell'intervento sia divenuto uno strumento essenziale nell'ottica di agevolare una sempre più nutrita partecipazione di membri della società civile – su tutti, individui ed organizzazioni non governative –, nonché di altri Stati parte della CEDU. Se non è possibile osservare alcuna differenza significativa per ciò che concerne la natura giuridica e la finalità dell'intervento di soggetti non statali in qualità di *amici curiae* nell'ambito di procedimenti celebrati dinanzi agli organi di controllo –, essendo uno strumento concepito per coadiuvare l'istituzione investita del ricorso nell'adozione di una decisione il più possibile 'corretta' sulla questione –, alcuni rilievi possono essere effettuati per ciò che concerne l'intervento degli Stati.

Esaminando il dato letterale dell'art. 36 CEDU è infatti possibile individuare una prima, notevole, differenza con quanto già rilevato a proposito del novero di soggetti dotati di legittimazione attiva ad intervenire nei procedimenti di fronte ai diversi organi di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani; invero, mentre questi ultimi nulla dispongono circa il potere, per gli Stati parte del trattato diversi da quello (nel caso di ricorsi individuali) o da quelli (in ipotesi di ricorsi interstatali) coinvolti nel procedimento, di prendervi parte in qualità di terzi, la CEDU contempla *expressis verbis* tale facoltà.

Benché la prassi abbia a più riprese dimostrato come, nonostante la recente 'reviviscenza' dello strumento, le istanze di intervento inoltrate dagli Stati siano state statisticamente assai meno frequenti di quelle formulate, in qualità di *amici curiae*, da soggetti non statali⁶⁶⁶, si rende nondimeno necessario enunciare la *ratio*, i presupposti e gli effetti giuridici, nell'ottica di individuare analogie e differenze con lo strumento di intervento disciplinato dallo Statuto CIG.

Non si comprende, invero, in quale *veste* lo Stato possa essere legittimato ad intervenire in un procedimento in corso di definizione: se in qualità di terzo titolare di un interesse suscettibile di essere pregiudicato dall'esito del procedimento, sulla falsariga di quanto statuito *ex art.* 62 dello Statuto della CIG; se in qualità di parte di una convenzione multilaterale contenente obblighi *erga omnes partes*, similmente alla tipologia di intervento di cui all'art. 63 dello Statuto della CIG; infine, se come semplice *amicus curiae*⁶⁶⁷.

A tal proposito, il tenore letterale dell'art. 36 CEDU sembrerebbe enucleare due principali categorie di intervento: una prima tipologia, disciplinata ai sensi dell'art. 36, par. 1, attribuisce a

⁶⁶⁶ Sul punto, si consideri l'analisi qualitativa condotta da K. DZEHTSIAROU, 'Conversations with friends: 'friends of the Court' interventions of the state parties to the European Convention on Human Rights', in *Legal Studies*, Vol. 43, 2023, pp. 381-401, in particolare pp. 386-387; N. BÜRLI, *Third Parties Interventions before the European Court of Human Rights*, cit., p. 152.

⁶⁶⁷ A tal proposito, si rileva infatti che la maggior parte delle (pur frequenti e senz'altro pregevoli) trattazioni condotte sull'istituto dell'intervento di terzi si sono perlopiù concentrate ad analizzare il fenomeno da un punto di vista descrittivo, senza specificare la sua funzione; si vedano L. HENNEBEL, 'Le Rôle des Amici Curiae Devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme', in *Revue Trimestrielle des Droits De l'Homme*, Vol. 71, 2007, pp. 641-668; L.-A. SICILIANOS, 'La Tierce Intervention Devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme', in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (eds.), *Le Tiers à l'Instance Devant les Juridictions Internationales*, cit., pp. 123-150.

ciascuno Stato parte il cui cittadino agisca in qualità di ricorrente in un procedimento pendente il *diritto* di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze; una seconda tipologia, disciplinata *ex art.* 36, par. 2, prevede che, nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il Presidente della Corte *possa* consentire ad ogni Alta parte contraente che non sia parte in causa di formulare osservazioni per iscritto o di partecipare alle udienze. Com'è evidente, mentre l'art. 36, par. 1 conferisce allo Stato di cittadinanza del ricorrente un vero e proprio diritto di intervento – lasciando dunque intendere che, qualora lo Stato decida di avvalersi di tale facoltà, la Corte EDU non godrebbe di alcuna discrezionalità nell'accogliere o meno la relativa istanza –, l'art. 36, par. 2 non esclude l'eventualità per cui la richiesta d'intervento proveniente da uno Stato terzo potrebbe essere rigettata⁶⁶⁸. Tuttavia, secondo quanto evidenziato da più d'un autore⁶⁶⁹, ciò accade assai di rado, potendosi in definitiva affermare che la frequenza con cui la Corte EDU è chiamata ad esaminare osservazioni di Stati terzi dipende, in larga misura, dalla volontà che gli stessi hanno di avvalersi della facoltà di cui all'art. 36 CEDU.

La prassi sviluppatasi nell'ambito del sistema CEDU dimostra che, a differenza di quanto già rilevato per la CIG, dinanzi alla quale lo strumento dell'intervento è rimasto per lungo tempo – e ancora resta, fatte salve le rilevate eccezioni – 'dormiente', gli Stati parte hanno a più riprese ritenuto opportuno prendere parte a procedimenti pendenti in qualità di terzi, e ciò tanto ai sensi dell'art. 36, par. 1 CEDU, tanto in virtù del par. 2 della stessa norma. Si sono registrati casi, per la verità piuttosto sporadici, di Stati che hanno esercitato la propria facoltà di intervento nell'ambito di ricorsi individuali per supportare, di fatto, le posizioni espresse dagli individui ricorrenti, propri

⁶⁶⁸ L. VAN DEN EYNDE, 'Amicus Curiae: European Court of Human Rights', in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], March 2019, disponibile online, par. 9-10.

⁶⁶⁹ Cfr. K. DZEHTSIAROU, 'Conversations with friends: 'friends of the Court' interventions of the state parties to the European Convention on Human Rights', cit., p. 386; N. BÜRLI, *Third-Parties Interventions before the European Court of Human Rights*, cit., p. 152.

cittadini⁶⁷⁰. Ad esempio, nei celebri procedimenti individuali *Chiragov e altri c. Armenia e Sargsyan c. Azerbaigian*⁶⁷¹ – esaminati parallelamente dalla Corte EDU, tant'è che, come anticipato nel capitolo introduttivo del presente lavoro, alcuni autori li hanno qualificati come 'quasi inter-State cases'⁶⁷² o 'inter-State cases by proxy'⁶⁷³, dal momento che si innestano nel contesto dell'annoso conflitto che ha interessato la regione del Nagorno-Karabakh –, la Corte EDU ha accolto le richieste d'intervento presentate in virtù dell'art. 36, par. 1 CEDU da Armenia e Azerbaigian, rispettivamente Stati di cittadinanza degli individui ricorrenti. Nei casi di 'ricorsi incrociati' poc'anzi menzionati, si può rilevare come, in realtà, lo Stato che intende intervenire esercita la relativa facoltà secondo uno schema d'azione che presenta notevoli punti di contatto con l'istituto della protezione diplomatica, avvalorando le doglianze prospettate dai propri cittadini e, in certa misura, tutelando *anche* un proprio interesse giuridico, potendosi anche qualificare come soggetti 'indirettamente' lesi dalla pretesa violazione. In generale, l'esiguo numero di interventi effettuati dagli Stati *ex art. 36, par. 1 CEDU* si giustifica in virtù della diffusa ritrosia ad instaurare, benché in maniera mediata e indiretta, procedimenti nei confronti di altri Stati parte della Convenzione ritenuti importanti 'alleati' sul piano delle relazioni internazionali, ovvero perché il caso concreto intende denunciare violazioni suscettibili di essere riscontrate anche nella giurisdizione interna dello Stato di cittadinanza del ricorrente che, pur potendo esercitare la propria facoltà d'intervento, preferisce astenersi *cautelativamente* dal farlo.

⁶⁷⁰ Secondo quanto rilevato da alcuni autori, la circostanza per cui il numero di interventi *ex articolo 36, par. 1 CEDU* sia statisticamente inferiore rispetto al numero di istanze d'intervento formulate ai sensi dell'articolo 36, par. 2 si giustifica agilmente in considerazione del fatto che la quasi totalità dei procedimenti di ricorso individuale vengono instaurati da individui nei confronti del proprio Stato di appartenenza. Tra gli altri, con particolare riferimento ai procedimenti trattati dinanzi alla Grande Camera, possono essere individuati, senza pretesa di esaustività, i seguenti ricorsi: European Court of Human Rights [Grand Chamber], *Tănase v. Moldova*, Application No. 7/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 27th April 2014; *A, B and C v. Ireland*, Application No. 25579/05, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 16th December 2010; *Kurić and Others v. Slovenia*, Application No. 26828/06, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 26th June 2012; *Janowiec and Others v. Russia*, Applications Nos. 55508/07 and 29520/09, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 21st October 2013; *Chiragov and Others v. Armenia*, Application No. 13216/05, Judgment (Just Satisfaction), 12th December 2017; *Sargsyan v. Azerbaijan*, Application No. 40167/06, Judgment (Just Satisfaction), 12th December 2017; *Paposhvili v. Belgium*, Application No. 41738/10, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 13th December 2016; *Kononov v. Latvia*, Application No. 36376/04, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 17th May 2010; *Perinçek v. Switzerland*, Application No. 27510/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 15th October 2015; *Marković and Others v. Italy*, Application No. 1398/03, Judgment (Merits), 14th December 2006.

⁶⁷¹ *Chiragov and Others v. Armenia*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 13216/05, Judgment (Just Satisfaction), 12th December 2017; *Sargsyan v. Azerbaijan*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 40167/06, Judgment (Just Satisfaction), 12th December 2017. Per una rapida ricognizione dei fatti di causa, dello svolgimento dei relativi procedimenti nonché di quanto statuito dalla Corte EDU nelle due decisioni di equa soddisfazione, cfr. R. REMEZAITTE, 'Chiragov and Others v. Armenia & Sargsyan v. Azerbaijan (Eur. Ct. H.R.)', *International Legal Materials*, Vol. 57, Issue 3, 2018, 405-436.

⁶⁷² M. O'BOYLE, N. BRADY, 'Investigatory Powers of the European Court of Human Rights', in *European Human Rights Law Review*, Vol. 63, Issue 4, 2013, pp. 378-391, spec. p. 389; K. DZEHTSIAROU, 'Conversations with friends: 'friends of the Court' interventions of the state parties to the European Convention on Human Rights', cit., p. 388.

⁶⁷³ Cfr. M. MILANOVIĆ, 'The Nagorno-Karabakh Cases', in *EJIL:Talk!*, 23.06.2015, disponibile su www.ejiltalk.org.

In definitiva, è corretto ritenere che l'intervento di Stati terzi disciplinato *ex art.* 36, par. 1 CEDU, oltre ad avere un campo d'applicazione limitato *expressis verbis* ai procedimenti individuali, risulti 'permeato', in maniera più o meno evidente, da una significativa dimensione *privata*, volta a difendere la liceità della propria legislazione nazionale e, in definitiva, a tutelare la propria sovranità⁶⁷⁴. Trattasi, con ogni evidenza, di finalità che mal si concilierebbero sia con un'istanza di intervento in qualità di *amicus curiae*, sia con un'istanza di intervento inoltrata da uno Stato parte in veste di terzo interessato a presentare osservazioni circa la costruzione interpretativa di una o più norme convenzionali la cui applicazione è stata dedotta nel giudizio.

Similmente, le istanze d'intervento presentate dagli Stati ai sensi dell'art. 36, par. 2 CEDU, pur se statisticamente più frequenti, risultano in ogni caso piuttosto esigue nella prassi⁶⁷⁵. Diversi autori, nel tentare di individuare una giustificazione alla ritrosia manifestata dagli Stati – assai significativa se si considera che un recente studio ha individuato, prendendo in considerazione l'arco di tempo che va dal 1998 al 2020, 124 giudizi pendenti dinanzi alla Grande Camera in cui sono state accolte istanze di intervento portate alla sua attenzione da organizzazioni non governative e altri attori non statali, a fronte dei 45 procedimenti in cui, invece, si è registrato un intervento di Stati terzi –, hanno fatto riferimento ad un duplice ordine di motivazioni, per lo più riconducibili a considerazioni di opportunità giuridica e limiti di budget⁶⁷⁶. Invero, molti Stati ritengono poco strategico intervenire nel corso di procedimenti aventi ad oggetto questioni di fatto o di diritto suscettibili di produrre effetti limitati per il proprio sistema giuridico, evitando dunque di investire importanti risorse economiche solo per coadiuvare la Corte EDU e presentare le proprie osservazioni su una certa questione la cui delucidazione ha, in quel dato momento storico, un peso specifico piuttosto limitato per lo Stato terzo.

3.6.3. L'intervento degli Stati in qualità di terzi nell'ambito di procedimenti interstatali sui diritti umani: una prassi in espansione

Applicando le riflessioni poc'anzi svolte alla prassi dei ricorsi interstatali di fronte alla Corte EDU, non si può non evidenziare, soprattutto alla luce dei più recenti sviluppi, un'interessante tendenza.

⁶⁷⁴ N. BÜRLI, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights*, cit., p. 136; ancora, M. BOSSUYT, 'Should the Strasbourg Court Exercise More Self-Restraint?', in *Human Rights Law Journal*, Vol. 28, 2007, pp. 321-332, spec. p. 330; J.-P. COSTA, 'On the Legitimacy of the European Court of Human Rights' Judgment', in *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, 2011, pp. 173-182; P. PASTOR VILANOVA, 'Third parties involved in international litigation proceedings. What are the challenges for the ECHR?', in P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (eds.), *Judicial Power in a Globalized World: Liber Amicorum Vincent De Gaetano* (Heidelberg; New York; Dordrecht; London: Springer Cham), 2019, pp. 377-393, p. 381.

⁶⁷⁵ Cfr. K. DZEHTSIAROU, 'Conversations with friends: 'friends of the Court' interventions of the state parties to the European Convention on Human Rights', cit., p. 391.

⁶⁷⁶ *Ibid.*, p. 396.

Invero, nell'ottica di giustificare lo scarso utilizzo dell'intervento di terzi *ex art. 36, par. 2 CEDU* da parte degli Stati, alcuni autori hanno rilevato come, in realtà, le Alte parti contraenti della Convenzione hanno a disposizione un altro strumento, assai più efficace e persuasivo, in grado di far rispettare il c.d. «*collective enforcement*» dei diritti fondamentali degli individui: vale a dire, il ricorso interstatale disciplinato all'art. 33 CEDU⁶⁷⁷ cui, secondo quanto affermato dall'allora in funzione Commissione EDU nel caso *Austria c. Italia*, dovrebbe essere attribuita una natura oggettiva, priva di qualsiasi interesse *particolare* in capo allo Stato che agisce, e quindi, in buona sostanza, non troppo diversa dalla funzione intrinseca dell'intervento in veste di *amicus curiae*.

Tuttavia, se fino ad alcuni decenni fa questa constatazione avrebbe rappresentato, in virtù del diffuso scetticismo tra gli Stati di instaurare una simile procedura, un mero esercizio di stile, l'attuale 'reviviscenza' del ricorso interstatale impone di rinnovare il dibattito circa la funzione dell'intervento *ex art. 36, par. 2 CEDU* nell'ambito del sistema di tutela di Strasburgo. Infatti, mentre l'esercizio della facoltà d'intervento in veste di terzi risulta pur sempre subordinato all'accettazione, in base ad un giudizio discrezionale, della relativa istanza da parte della Corte EDU, all'instaurazione di un procedimento interstatale corrisponde, invece, un vero e proprio diritto attribuito a ciascun Stato parte, potendo la Corte EDU soltanto declinare la propria giurisdizione sul ricorso stesso ovvero, a seguito di attento esame, dichiararne l'eventuale inammissibilità qualora manchino o non siano state adeguatamente soddisfatte una o più condizioni *ex art. 35 CEDU*, ove applicabili (v. Capitolo II).

Quanto appena evidenziato sembrerebbe, a ben vedere, 'stridere' con la recentissima prassi di intervento *ex art. 36, par. 2 CEDU* nell'ambito di ricorsi interstatali. Nel procedimento *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia* – che rimane, ad oggi, l'unico giudizio instaurato ai sensi dell'art. 33 CEDU nel cui ambito si sono registrate istanze d'intervento da parte degli Stati – più della metà degli Stati parte del Consiglio d'Europa hanno deciso di avvalersi di tale 'stratagemma' processuale per prendere parte al procedimento pendente, in maniera non diversa da quanto, *mutatis mutandis*, accaduto dinanzi alla CIG nel ricorso *Ucraina c. Russia* instaurato in base alla Convenzione sul genocidio del 1948⁶⁷⁸.

⁶⁷⁷ Cfr. J. BATURA, I. RISINI, 'Of Parties, Third Parties and Treaty Interpretation: *Ukraine v. Russia (X)* before the European Court of Human Rights', in *EJIL:Talk!*, 26.09.2022; J. BATURA, 'The Objective Friends of the Court – New Insights into the Role of Third Parties before the European Court of Human Rights', in *EJIL: Talk!*, 19.04.2023, entrambi disponibili su: www.ejiltalk.org.

⁶⁷⁸ Tra le molteplici dichiarazioni che hanno preceduto le istanze d'intervento nell'ambito del procedimento dinanzi alla CIG, si vedano, a titolo esemplificativo: 'Ukraine's Application Against Russia Before the International Court of Justice: Joint Statement' (Gov. UK, 20th May 2022), <https://www.gov.uk/government/news/ukraine-joint-statement-on-ukraines-application-against-russia-before-the-internationalcourt-of-justice>; 'Support for Ukraine's Application Before the International Court of Justice Against Russia: Joint Statement' (Gov. UK, 13th July 2022) <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-of-support-forukraines-application-before-the-international-court-of-justice-against-russia>.

Tuttavia, come si argomenterà meglio *infra*, la prassi inerente all'intervento di Stati terzi, pur se circoscritta a due specifici procedimenti paralleli che hanno preso le mosse da una *medesima* situazione fattuale in base a due trattati sì diversi, ma comunque entrambi riguardanti la tutela dei diritti umani, ha posto in risalto l'esistenza di profonde differenze procedurali, derivanti dall'irrimediabile diversità di funzioni tra CIG e CEDU (potenzialmente riscontrabile anche nell'ambito di altri sistemi convenzionali di tutela sui diritti umani), al netto di procedimenti che perseguono finalità in larga parte sovrapponibili.

Muovendo dai due giudizi attualmente pendenti tra Ucraina e Russia, di recente instaurati dalla prima all'indomani della c.d. «*special military operation*» – che, secondo il diritto internazionale, deve qualificarsi come vero e proprio atto di aggressione⁶⁷⁹ – avviata dalla seconda⁶⁸⁰, i sottoparagrafi che seguono si propongono di analizzare, in un'ottica comparativa, le due diverse discipline relative all'intervento di Stati terzi, al fine di comprenderne la rispettiva *ratio*, rilevarne le possibili differenze e, se del caso, segnalare possibili analogie, così consentendo un'armonizzazione tra sistemi. L'indagine verrà effettuata in considerazione della duplice dimensione, *pubblicistica* e *privatistica*, connaturata ai ricorsi interstatali, ponendo l'accento non soltanto sulle diverse condizioni a cui gli Stati terzi, interessati all'interpretazione delle norme *erga omnes partes* contenute nei trattati sui diritti umani, possono partecipare al procedimento, ma anche sulla facoltà, eventualmente riconosciuta ad individui (o ai loro familiari) lesi dalla violazione, e ad altri attori non statali, di essere coinvolti in un giudizio bilaterale. Da un lato, ciò permetterebbe ai beneficiari *effettivi* della tutela accordata dal trattato di intervenire in un giudizio che potrebbe risolversi con l'accertamento di una violazione degli obblighi convenzionali da parte dello Stato convenuto e, per l'effetto, con un pregiudizio a danno della propria posizione giuridica; d'altro lato, il coinvolgimento di ulteriori attori non statali, quali organizzazioni non governative ed altri soggetti in grado di coadiuvare il giudice nella valutazione degli interessi in gioco al fine di adottare una decisione finale che tenga conto, per quanto possibile, delle diverse istanze, esalterebbe l'effettiva dimensione 'multilaterale' dei procedimenti interstatali sui diritti umani, promuovendo un migliore bilanciamento delle diverse posizioni giuridiche soggettive, altresì favorendo una maggiore eguaglianza tra le parti e un più efficace livello di trasparenza del processo decisionale.

⁶⁷⁹ Resolution adopted by the United Nations General Assembly on 2 March 2022, 'Aggression against Ukraine', UN Doc A/RES/ES-11/1.

⁶⁸⁰ L'aggressione militare della Russia in Ucraina ha, già nelle ore successive all'attacco, suscitato un vigoroso dibattito su alcune delle principali categorie di diritto internazionale applicabili al caso di specie: tra le altre, la proibizione dell'uso unilaterale della forza *ex* articolo 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite; i limiti del diritto all'autodifesa, sancito *ex art.* 51 della Carta ONU; i principi del diritto internazionale umanitario che regolano lo svolgimento di conflitti internazionali, etc.; sia sufficiente, in questa sede, richiamare T. D. GILL, 'The Jus ad Bellum and Russia's "Special Military Operation" in Ukraine', in *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 25, 2022, pp. 121-127; M. MILANOVIĆ, 'What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?', in *EJIL:Talk!*, 24.02.2022, disponibile su www.ejiltalk.org; J.A. GREEN, C. HENDERSON, T. RUYS, 'Russia's Attack on Ukraine and the Jus ad Bellum', in *Journal on the Use of Force and International Law*, Vol. 9, Issue 1, 2022, pp. 4-30.

3.6.3.1. *Legittimazione di Stati terzi ad intervenire in qualità di omnes c.d. «indirectly affected» in un procedimento interstate sui diritti umani dinanzi alla CIG: interesse specifico o interesse collettivo?*

Come già accennato, la prassi riguardante l'impiego dello strumento dell'intervento di Stati in qualità di terzi nell'ambito di procedimenti contenziosi dinanzi alla CIG, dopo esser stata a lungo tempo circoscritta alla fattispecie di intervento di cui all'art. 62 dello Statuto, si è di recente focalizzata sull'art. 63 dello Statuto della CIG, segnale inequivocabile di una rinnovata attenzione, da parte degli Stati, nei confronti di una missione «community-oriented»⁶⁸¹ che può essere adempiuta dal contenzioso internazionale⁶⁸². Del resto, come già osservato dal giudice *ad hoc* Weeramantry in occasione della propria opinione separata resa nel caso *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan*, « [...] intervention affords an example par excellence of the celebrated observation that *substantive law is often secreted in the interstice of procedure*. The subject is therefore one of special importance, not merely in the sphere of procedure, but in the sphere of the substantive law as well»⁶⁸³. Invero, come già rilevato da alcuni autori e come sarà messo ulteriormente in luce *infra*, l'intervento *ex art. 63* dello Statuto della CIG, lungi dall'essere considerato un istituto *neutro*, parrebbe adempiere ad una significativa funzione di 'cinghia di trasmissione' tra procedura e sostanza, in parte superando la tendenza della CIG che, almeno a partire dal già più volte citato *obiter dictum* della sentenza relativa al caso *Barcelona Traction*, ha a lungo continuato ad interpretare e applicare

⁶⁸¹ Cfr. E. CARLI, 'Community Interests Above All: The Ongoing Procedural Effects of Erga Omnes Partes Obligations Before the International Court of Justice', in *EJIL:Talk!*, 29.12.2023, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁶⁸² In questo senso, giova rammentare che il numero complessivo delle istanze d'intervento formulate ai sensi dell'art. 63 dello Statuto della CIG da Stati terzi al fine di prendere parte ad un procedimento contenzioso sia stato piuttosto limitato nella prassi, essendo state presentate sei istanze in totale, soltanto tre delle quali dichiarate ammissibili; il numero sale a otto se si considerano anche le richieste d'intervento pervenute all'allora operativa Corte permanente di giustizia internazionale; cfr. l'istanza d'intervento della Polonia al fine di poter intervenire nel caso *S.S. "Wimbledon" (United Kingdom, France, Italy and Japan v. Germany)*, Permanent Court of International Justice, Judgment, 17 August 1923, Series A, No. 11; ancora, la richiesta d'intervento formulata da Cuba in relazione al caso *Haya de la Torre (Colombia v. Peru)*, Judgment, 13 June 1951, I.C.J. Reports 1951, p. 71; l'istanza di d'intervento formulata da El Salvador al fine di intervenire nel caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 26 November 1984, I.C.J. Reports 1984, p. 392; la richiesta d'intervento formulata da Micronesia, Isole Marshall, Isole Solomon e Samoa al fine di poter intervenire nel caso *Request for an examination of the situation in accordance with Paragraph 63 of the Court's judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case*, Provisional Measures, Order of 22 September 1995, I.C.J. Reports 1995, p. 288; infine, l'istanza d'intervento formulata dalla Nuova Zelanda al fine di poter intervenire nel caso *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand Intervening)*, Order of 6 February 2013, I.C.J. Reports 2013, p. 3.

⁶⁸³ Cfr. International Court of Justice, *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia v. Malaysia)*, Application for Permission to Intervene, Judgment, 23 October 2001, I.C.J. Reports 2001, p. 575, Separate Opinion of Judge *ad hoc* Weeramantry, § 12 (enfasi aggiunta).

il concetto di obblighi *erga omnes* (*partes*) servendosi di categorie procedurali originariamente immaginate ed esclusivamente ‘tarate’ su una dimensione bilaterale – e, dunque, limitata – del procedimento⁶⁸⁴.

In maniera analoga, anche di fronte alla Corte EDU è stato possibile registrare un’inedita ‘reviviscenza’ dello strumento di intervento *ex art. 36, par. 2* nell’ambito di procedure interstatali, al punto tale che la stessa Corte, alla luce della già descritta normativa – a tratti scarna e piuttosto lacunosa –, ha ritenuto opportuno licenziare linee-guida pratiche, c.d. «*Practice Directions*»⁶⁸⁵, ad integrazione di quanto contemplato all’interno della Convenzione e nel Regolamento di Procedura, così introducendo alcuni importanti emendamenti e, più in generale, offrendo delucidazioni circa le concrete modalità di esercizio della facoltà d’intervento. Trattasi, con ogni evidenza, di un importante sviluppo in termini procedurali, che ci consentirà di svolgere alcuni ragionamenti non soltanto con riferimento alla facoltà, per gli Stati terzi, di intervenire in un procedimento in qualità di *omnes* interessati alla ricostruzione interpretativa di una o più norme convenzionali, ma anche e soprattutto con riguardo alla possibilità, riconosciuta ad «*any person concerned*», di prendere parte al procedimento qualora l’interveniente riesca a dimostrare di poter subire un pregiudizio, diretto o anche soltanto indiretto, in conseguenza della decisione.

Come in parte già accennato, il recente ‘fermento’ di dottrina e giurisprudenza in materia di intervento di Stati in qualità di terzi è senz’altro riconducibile ai procedimenti *paralleli* (ultimi, in termini di tempo, di una lunga serie di altri ricorsi⁶⁸⁶) instaurati di fronte alla CIG e alla Corte EDU dall’Ucraina nei confronti della Russia, entrambi originatisi dal medesimo contesto fattuale della c.d. operazione militare speciale promossa da quest’ultima in territorio ucraino sul finire del mese di febbraio del 2022. Se, per il tramite del ricorso interstatale instaurato dinanzi alla Corte EDU, l’Ucraina ha inteso denunciare le svariate violazioni, presuntamente imputabili alla Russia e sofferte dalla popolazione civile, di numerose disposizioni della Convenzione, molte delle quali a tutela dei c.d. «*core rights*» (tra le altre, artt. 2, 3, 8 e 14 CEDU), il ricorso di fronte alla CIG è

⁶⁸⁴ Cfr. B. SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Vol. 250 (The Hague: Brill Nijhoff), 1994, p. 298, ove l’autore afferma quanto segue: «[...] obligations *erga omnes* do exist in the world of international law, even if its paramount judicial institution appears hitherto to only pay lip-service to this manifestation of community interest. In a sense, it is ironic that the very Court that spelled out the concept in the first place has now subjected it to the procedural rigours of traditional bilateralism».

⁶⁸⁵ European Court on Human Rights, Press Release No. 084/2023, 20 March 2023, ‘European Court clarifies third-party interventions: amendments to Rules of Court and new guidelines’; Practice Directions, ‘Third-party intervention under Article 36 § 2 of the Convention or under Article 3, second sentence, of Protocol No. 16’, disponibili online.

⁶⁸⁶ C.P.M. WATERS, ‘The Caucasus Conflict and the Role of Law’, in J. GREEN, C.P.M. WATERS (eds.), *Conflict in the Caucasus: Implications for International Legal Order* (New York: Palgrave MacMillan), 2010, pp. 8-25; L. HILL-CAWTHORNE, ‘International Litigation and the Disaggregation of Disputes: Ukraine/Russia as a Case Study’, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 68, Issue 4, 2019, pp. 779-815; ancora, B.I. BONAFÈ, ‘Parallel Proceedings Before International Courts and Monitoring Bodies’, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 369-388.

stato promosso in base alla clausola compromissoria di cui all'art. IX della Convenzione sul genocidio del 1948, attivata dall'Ucraina che, muovendo da un'interpretazione – ritenuta ‘sorprendentemente creativa’ da alcuni autori⁶⁸⁷ – dell'obbligo di prevenire e punire il crimine di genocidio di cui all'art. I della Convenzione fondata su un generale principio di buona fede e sul divieto di abuso del diritto, sosteneva come la stessa Convenzione non consenta di accusare falsamente (come pure fatto dalla Russia) un altro Stato di essersi reso responsabile di atti di genocidio, né tantomeno di invocare tali false allegazioni come base per (re)azioni, ivi inclusi attacchi armati, nei confronti del medesimo.

Da ultimo, istanze di intervento sono state altresì formulate in relazione alla controversia *Gambia c. Myanmar*. Invero, in data 16 novembre, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito (attraverso una dichiarazione congiunta⁶⁸⁸) e Maldive (singolarmente, per il tramite di apposita istanza⁶⁸⁹) hanno esercitato la propria facoltà di intervento nel procedimento ai sensi dell'art. 63 dello Statuto della CIG; sul punto, sarà senz'altro interessante osservare in quale momento processuale e, soprattutto, con quali modalità la Corte internazionale di giustizia intenderà pronunciarsi sulla ricevibilità delle stesse, nonché esaminarle nel merito e tener conto del loro contenuto in funzione di una futura sentenza.

Iniziando l'analisi dal primo procedimento internazionale (in ordine di tempo) promosso dall'Ucraina⁶⁹⁰, occorre invero rilevare come l'ondata di istanze d'intervento *ex art. 63* dello Statuto della CIG di cui è stata investita la Corte ha riaperto i riflettori su una delle principali tensioni che caratterizza il diritto processuale internazionale, già più volte menzionata nel corso della presente trattazione: vale a dire, la contrapposizione tra la struttura tipicamente *bilaterale* del contenzioso interstatale, da un lato, e il carattere *multilaterale* delle norme recanti obblighi *erga omnes (partes)*,

⁶⁸⁷ Cfr. sul punto M. MILANOVIĆ, 'Ukraine files ICJ claim against Russia', in *EJIL:Talk!*, 27.02.2022, disponibile su www.ejiltalk.org, le cui argomentazioni circa la notevole 'creatività' dello Stato ricorrente nell'interpretare gli obblighi *erga omnes (partes)* di cui all'Articolo I della Convenzione sul genocidio sono state evidenziate, già a partire dal titolo, da L. ACCONCIAMESSA, 'L'Ucraina chiede alla CIG misure provvisorie contro la Russia, sulla base della Convenzione contro il genocidio: interpretazione 'talmente creativa che potrebbe funzionare' o eccessiva forzatura?', in *SIDIBlog*, 2 Marzo 2022, disponibile su www.sidiblog.org.

⁶⁸⁸ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Joint Declaration of Intervention of Canada, The Kingdom of Denmark, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of the Netherlands, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland pursuant to Article 63 of the Statute of the International Court of Justice, 15th November 2023.

⁶⁸⁹ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Declaration of Intervention of the Republic of Maldives, 15th November 2023.

⁶⁹⁰ Benché instaurati all'indomani dell'invasione armata, e depositati a strettissimo giro, con qualche ora di distanza gli uni dagli altri, il procedimento dinanzi alla CIG è stato presentato in data 27 Febbraio 2022, mentre quello dinanzi alla Corte EDU è datato 28 febbraio 2023; cfr. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, International Court of Justice, Application instituting proceedings, 27 February 2022; *Ukraine v. Russia (X)* (Application no. 11055/22), European Court of Human Rights, 28 February 2022.

ispirate alla tutela di interessi *collettivi*, dall'altro⁶⁹¹. A tal proposito, un'analisi delle numerose istanze d'intervento inoltrate dagli Stati terzi in relazione al contenzioso *Ucraina c. Russia* sembrerebbe, invero, lasciare intendere che l'attivazione dell'art. 63 dello Statuto della CIG, lungi dal richiedere l'esistenza di un legame giurisdizionale tra lo Stato terzo interveniente e le parti del procedimento, si basa sull'esistenza di un «*collective interest*» nell'interpretazione delle norme di cui allo strumento normativo azionato in giudizio. L'art. 63, che ricalca la formulazione letterale della precedente previsione (sempre art. 63) di cui allo Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale, risulta ampiamente ispirato all'art. 56 e all'art. 84 inclusi, rispettivamente, nelle due Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907 in materia di risoluzione pacifica delle controversie internazionali. L'art. 63 dello Statuto della CPGI individuava un'unica eccezione al principio, contenuto nelle Convenzioni dell'Aia, secondo cui un lodo arbitrale vincola solamente le parti nei cui confronti viene pronunciato (da ultimo replicato, per ciò che riguarda le sentenze della CIG, nell'attuale art. 59 dello Statuto). Invero, le pronunce della CPGI sono destinate a produrre effetti giuridici *ultra partes* ogniqualvolta il giudizio abbia ad oggetto questioni interpretative connesse ad una convenzione multilaterale, e nel procedimento si siano registrate istanze d'intervento di Stati terzi facenti parte del trattato. I redattori dello Statuto della CPGI hanno, infine, eliminato qualsivoglia riferimento ai limiti soggettivi della *res iudicata*, mettendo a punto una disciplina generale in materia di intervento ed elaborando, come visto, gli artt. 62 e 63, il cui tenore letterale è stato trasposto quasi *verbatim* nello Statuto della CIG. L'allora Società delle Nazioni intese l'istituto di cui all'art. 63 alla stregua di strumento funzionale alla tutela dell'interpretazione dei c.d. «*collective treaties*», garantendone un'uniforme applicazione delle norme pattizie nei confronti di tutti gli Stati parte⁶⁹².

Tuttavia, l'esistenza, pur se implicita, di un interesse collettivo in capo agli Stati che intendevano avvalersi della facoltà, contemplata dalla CPGI, di intervenire in qualità di terzi nel giudizio si rivelava essenziale in tutte quelle ipotesi in cui il trattato multilaterale sulla cui base veniva promosso il procedimento mirava a tutelare un interesse pubblico di primaria importanza per la comunità internazionale complessivamente intesa, in quanto contenente norme di *ius cogens* od obblighi *erga omnes partes*, la cui osservanza può essere pretesa ed invocata da *qualsiasi* Stato, nel primo caso, o da qualsiasi *altro Stato parte* del trattato *de quo*, nel secondo caso. Con ogni evidenza, la sussistenza di tale interesse assume un ruolo fondamentale per capire quali siano *ratio* e finalità ultime dell'intervento 'interpretativo', nonché della differenza tra questo e l'intervento *ex art. 62*.

⁶⁹¹ B.I. BONAFÉ, 'Adjudicative Bilateralism and Community Interests', in *AJIL Unbound*, Vol. 115 (Zachary Molengarden & Noam Zamir, "The *Monetary Gold* Principle: Back to Basics"), 2021, pp. 164-169.

⁶⁹² League of Nations Advisory Committee of Jurists, Procès-verbaux of the Proceedings of the Committee, June 16th – July 24th, 1920 (with annexes) (Van Langenhuysen Brothers), 1920, p. 746; R. KOLB, *The Elgar Companion to the International Court of Justice* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2014, p. 366.

Anzitutto, l'esistenza implicita di un interesse collettivo alla base della facoltà d'intervento in qualità di terzo di cui all'art. 63 dispensa lo Stato parte che intende avvalersene di provare l'esistenza, in capo ad esso, di ulteriori titoli giuridici che legittimano la sua partecipazione al procedimento, ovvero di aver sofferto un pregiudizio effettivo: in tal senso, qualsiasi Stato parte del trattato multilaterale, per il semplice fatto di esserne parte, è autorizzato ad intervenire, perché si *presuppone* che esso abbia un interesse, avente natura collettiva, all'uniforme interpretazione delle disposizioni convenzionali⁶⁹³. Ciò si pone in netta contrapposizione con l'art. 62 dello Statuto della CIG, che conferisce ad uno Stato terzo il potere di prendere parte al giudizio al fine di tutelare un proprio interesse di natura privata; in questo caso, l'ammissibilità dell'istanza medesima è effettivamente subordinata alla prova circa la sussistenza di tale interesse e, qualora dichiarato ricevibile, l'intervento si renderebbe necessario nella misura in cui esso rappresenta lo strumento con cui lo Stato terzo è in grado di scongiurare il rischio per cui la sua posizione subisca un pregiudizio a causa della decisione della Corte⁶⁹⁴.

In secondo luogo, l'art. 63 dello Statuto della CIG ha una portata applicativa limitata, non potendo andare *oltre* all'interpretazione delle disposizioni convenzionali necessarie alla risoluzione della controversia pendente tra gli Stati. La condizione necessaria e sufficiente per l'esercizio della facoltà di cui all'art. 63, pertanto, risiede nell'esistenza dello *status* di parte contraente del trattato, dovendo gli Stati che intendono intervenire essere tuttavia specificamente vincolati alle previsioni la cui interpretazione è oggetto di discussione⁶⁹⁵. Permangono, tuttavia, incertezze circa l'esercizio della facoltà d'intervento nel caso in cui lo Stato interessato abbia *medio tempore* esercitato il proprio diritto di recesso dal trattato⁶⁹⁶, ovvero qualora abbia formulato una riserva ad una o più delle norme pattizie invocate dallo Stato ricorrente o convenuto⁶⁹⁷.

Occorre rilevarsi come, purtroppo, la scarsissima giurisprudenza sviluppata dalla CPGI e dalla CIG in materia, insieme al persistente scetticismo degli Stati ad avvalersi di tale strumento di

⁶⁹³ International Court of Justice, *Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya)*, Judgment (Application by Malta for Permission to Intervene), Judgment, 14 April 2018, I.C.J. Reports 1981, p. 13, § 21; *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment (Application by Costa Rica and Honduras for Permission to Intervene), 4 May 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 420, § 35; sul punto, si consideri G. GAJA, *The Protection of General Interests in the International Community*, Collective Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 364, 2011, in particolare p. 119.

⁶⁹⁴ Ancora sul punto, cfr. G. N. BARRIE, 'Third-party State Intervention in Disputes Before the International Court of Justice: A Reassessment of Articles 62 and 63 of the ICJ Statute', in *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 53, Issue 1, 2020, pp. 1-20.

⁶⁹⁵ International Court of Justice, *Haya de la Torre (Colombia v. Peru)*, Judgment, 13 June 1951, I.C.J. Reports 1951, p. 71 ss., spec. p. 77; *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand Intervening)*, Order of 6 February 2013, I.C.J. Reports 2013, p. 3., spec. pp. 5-6, § 8.

⁶⁹⁶ Cfr. A. MIRON, C. CHINKIN, 'Article 63' in A. ZIMMERMANN, C.J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, cit., p. 1756.

⁶⁹⁷ *Ibid.*, p. 1757.

partecipazione, non abbia di certo consentito di pervenire ad una nozione unanime di intervento interpretativo, individuandone le principali caratteristiche e funzioni⁶⁹⁸.

Nondimeno, l'attuale procedimento *Ucraina c. Russia* fornisce nuovi spunti a tale riguardo, in particolare per ciò che concerne l'importanza che un'esistenza di un 'interesse generale' alla corretta interpretazione del trattato ha nel ritenere la relativa istanza d'intervento ammissibile.

Ad esempio, particolare rilevanza assume la dichiarazione d'intervento depositata da parte degli Stati Uniti d'America ('USA'). Infatti, benché gli USA abbiano formulato una riserva avente ad oggetto l'art. IX della Convenzione sul genocidio – norma su cui il procedimento *de quo* è stato incardinato –, la loro istanza d'intervento reca al proprio interno, tra le altre, argomentazioni circa la corretta interpretazione della clausola compromissoria di cui alla norma citata⁶⁹⁹. Invero, a parere dello Stato interveniente, l'apposizione di una riserva non inficerebbe in alcun modo l'ammissibilità della domanda d'intervento, dal momento che l'art. 63 dello Statuto della CIG non richiede l'esistenza di alcun interesse di natura giuridica, al contrario di quanto invece necessario al fine di esercitare la facoltà d'intervento prevista *ex art.* 62. Tuttavia, come evidenziato dalla Corte, che ha dichiarato la relativa istanza d'intervento irricevibile, una simile ricostruzione non sembrerebbe del tutto corretta, in quanto l'art. 63 si basa, come detto, su un interesse collettivo *implicito*, che non può in alcun modo considerarsi esistente in relazione a norme pattizie fatte oggetto di riserva da parte dello Stato terzo.

Ciò che è interessante rilevare è che, pur essendo che la dichiarazione depositata dagli USA poteva essere ritenuta parzialmente inammissibile soltanto per ciò che riguarda le argomentazioni prospettate circa l'interpretazione più appropriata da attribuire alla clausola compromissoria di cui alla Convenzione sul genocidio, fatta oggetto di riserva, la CIG ha ritenuto di dover rigettare 'in blocco' l'istanza – di fatto aderendo alle argomentazioni proposte dalla Russia⁷⁰⁰ – non essendo ancora del tutto chiaro se e, in caso di risposta affermativa, con quali modalità, gli USA potranno

⁶⁹⁸ B.I. BONAFÈ, 'The collective dimension of bilateral litigation: The *Ukraine v Russia* case before the ICJ', in *Question of International Law (QIL)*, Zoom-Out, Vol. 96, 2022, pp. 27-47, p. 33.

⁶⁹⁹ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Declaration of Intervention under Article 63 of the ICJ Statute Submitted by the United States of America, 7 September 2022, par. 11: « The United States, as a non-party to this case, intends to present its views to the Court on the issues of construction of the Convention relevant to the determination of the case, including the construction of the compromissory clause in Article IX, in accordance with Article 63 of the Statute. The United States recognizes that, by availing itself of the right to intervene under Article 63 of the Statute, the construction of the Convention given by the judgment in this case will be equally binding upon the United States. »

⁷⁰⁰ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Written Observations of the Russian Federation on the Admissibility of the Declaration of Interventions, §§ 163-180; ancora, International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Order on the Admissibility of Intervention, 15 June 2023, spec. §§ 90-98.

presentare una nuova richiesta *ex art. 63* dello Statuto della CIG durante la fase di merito⁷⁰¹. Per la verità, alcuni autori, pur d'accordo con la decisione della Corte, ne hanno criticato il ragionamento posto alla base⁷⁰². Invero, l'enfasi della CIG sull'esistenza di un presunto interesse implicito legittimante un'istanza di intervento ai sensi dell'art. 63, benché condivisibile e confortato da ampia dottrina⁷⁰³, ha avuto l'effetto di attenuare sensibilmente il 'divario' tra la disciplina giuridica dettata per l'intervento di cui all'art. 62 e quella, invece, prevista per l'intervento di cui all'art. 63, facendo 'confluire' nel secondo un requisito tipico del primo: vale a dire, l'esistenza di un c.d. «interest of a legal nature» in capo allo Stato interveniente⁷⁰⁴. Se, infatti, la CIG ha sostenuto che un interesse giuridico astratto «*in the development of the law*» non costituisce un valido requisito per intervenire ai sensi dell'art. 62, esso è al contrario da ritenersi sufficiente per l'intervento ai sensi dell'art. 63. Viceversa, il riferimento operato dalla CIG alla 'contropartita' che deriva dall'esercizio della facoltà d'intervento, vale a dire l'efficacia vincolante e l'opponibilità, nei confronti dello Stato interveniente, della ricostruzione delle norme operata in giudizio, appare calzante anche se, come osservato dal giudice Abraham, non è del tutto chiaro cosa comporti tale vincolo. Invero, secondo quanto opportunamente evidenziato da quest'ultimo, l'interpretazione elaborata dalla CIG in relazione alle disposizioni pattizie dedotte dalle parti nel procedimento non è vincolante *per se*, ma lo diventa soltanto qualora contenuta in una sentenza definitiva che, a norma del combinato disposto di cui agli artt. 59-60 dello Statuto della CIG, produce effetti vincolanti⁷⁰⁵.

⁷⁰¹ Né, peraltro, tale dubbio parrebbe esser stato definitivamente fugato dall'ordinanza con cui la CIG ha dichiarato l'ammissibilità di tutte le istanze d'intervento formulate *ex art. 63* del proprio Statuto, ad eccezione di quella depositata dagli Stati Uniti d'America.

⁷⁰² Cfr. J. MCINTYRE, K. WIGARD, O. POMSON, 'A Hot Potato: The ICJ's Order on the Admissibility of 32 Declarations of Intervention in Ukraine v. Russia', in *EJIL:Talk!*, 13.06.2023, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁷⁰³ J. SZTUCKI, 'Intervention under Article 63 of the ICJ Statute in the Phase of Preliminary Proceedings: The *Salvadoran Incident*', in *American Journal of International Law*, Vol. 79, Issue 4, 1985, pp. 1005-1036, p. 1022.

⁷⁰⁴ Si evidenzia come il significato da attribuire all'espressione di «interest of a legal nature» sia stata a lungo oggetto di dibattito in dottrina; alcuni autori evidenziano come tale difficoltà sia principalmente riconducibile all'inconsueto accostamento tra due nozioni tecniche, i.e. «interest» e «of a legal nature» che, se per un verso risultano dotate, ove considerate singolarmente, di un significato ben preciso, per altro verso, ove considerate congiuntamente, parrebbero sprovviste di altrettanta efficacia e pervasività. A questo proposito, con specifico riferimento all'istituto dell'intervento così come disciplinato dallo Statuto dell'allora Corte permanente di giustizia internazionale, si consideri W.M. FARAG, *L'intervention devant la Cour Permanente de Justice Internationale* (Paris: Pichon & Durand-Auzias), 1927, p. 59, ove l'autore definisce emblematicamente l'espressione «interest of a legal nature» alla stregua di un 'monstre presque indéfinissable'; per ciò che concerne invece la prassi della CIG, M. PAPADAKI, 'Substantive and Procedural Rules in International Adjudication: Exploring their Interaction in Intervention before the International Court of Justice', in H. RUIZ FABRI (ed.), *International Law and Litigation: A Look Into Procedure* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), 2019, pp. 37-64, in particolare p. 57.

⁷⁰⁵ *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Order on the Admissibility of Intervention, 15th June 2023, Declaration of Judge Abraham, § 7, ove egli afferma significativamente quanto segue: « It follows that when the Court, in order to settle a dispute concerning a particular situation (for instance, whether the respondent has disregarded certain treaty obligations by acting in a certain way in certain circumstances), interprets the treaty provision containing the obligation at issue in the reasoning of its judgment, that construction is not in itself binding for the parties to the case. It is only one element of the reasoning which, combined with others, leads the Court to adopt the operative clause which

Non va sottaciuto un ulteriore elemento significativo, rappresentato dalla circostanza per cui tutte le dichiarazioni di intervento depositate dagli Stati terzi in *Ucraina c. Russia* menzionano espressamente il carattere speciale degli obblighi contenuti nella Convenzione sul genocidio nonché, ancora una volta, la necessità di salvaguardare l'interesse collettivo insito nella comunità internazionale nel suo complesso⁷⁰⁶. A questo riguardo, tutte le dichiarazioni d'intervento citano espressamente, od operano un implicito riferimento, a passaggi pertinenti del celebre parere consultivo reso dalla CIG nel 1951 in relazione alle *Riserve alla Convenzione sul genocidio*, laddove la stessa Corte ha enunciato che tale Convenzione presenta un *duplice* carattere, nella misura in cui essa si propone, da un lato, di preservare l'esistenza stessa di determinati gruppi di persone e, dall'altro, di sancire e salvaguardare i principi morali più fondamentali⁷⁰⁷. Rispetto ad un simile trattato, dunque, gli Stati contraenti non possono vantare alcun interesse 'proprio', bensì hanno tutti e ciascuno un interesse comune, che si sostanzia nella realizzazione di obiettivi superiori che costituiscono la ragion d'essere della Convenzione, con la logica conseguenza che, per convenzioni di questo tipo, non si può parlare di vantaggi o svantaggi individuali degli Stati, né di un preciso equilibrio contrattuale da mantenere tra diritti e obblighi⁷⁰⁸.

Ancora, quasi tutti gli Stati intervenienti hanno operato un riferimento alla natura cogente o, in alternativa, *erga omnes (partes)* del divieto di compiere atti di genocidio, indirettamente confermando l'impostazione originaria degli estensori dello Statuto della CIG, che avevano inteso introdurre l'art. 63 per tutelare un comune interesse generale⁷⁰⁹. Le ulteriori peculiarità che caratterizzano tali dichiarazioni d'intervento – tra le altre, la volontà degli Stati di prendere parte ad una vera e propria 'campagna' collettiva d'intervento e l'importanza di centralizzare il più possibile l'accertamento della responsabilità internazionale per condotte genocidarie – parrebbero andare nella stessa direzione.

contains its decision, i.e. its ruling on the parties' submissions. It is that operative clause which possesses the force of *res judicata*.»

⁷⁰⁶ Un'eccezione significativa in tal senso è rappresentata dalla Dichiarazione d'intervento della Lituania, che tuttavia è in ogni caso fondata sull'esistenza di un «*common interest*» condiviso con gli altri Stati terzi intervenienti ad un'uniforme interpretazione delle norme della Convenzione sul genocidio; cfr. *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Declaration of Intervention of Lithuania, 22 July 2022, § 17.

⁷⁰⁷ Cfr. K. WIGARD, O. POMSON, J. MCINTYRE, 'Keeping score: an empirical analysis of the interventions in *Ukraine v Russia*, *Journal of International Dispute Settlement*', Vol. 14, Issue 3, 2023, pp. 305-327, spec. p. 319.

⁷⁰⁸ International Court of Justice, *Reservations to the Convention on Genocide*, Advisory Opinion, 28 May 1951, I.C.J. Reports, p. 23: «[...] In such a convention the contracting States do not have any interests of their own; they merely have, one and all, a common interest, namely, the accomplishment of those high purposes which are the *raison d'être* of the convention».

⁷⁰⁹ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Declaration of intervention of Estonia, § 13; Declaration of intervention of Spain, § 10; Declaration of intervention of Finland, §§ 10-19; Declaration of intervention of Denmark, § 9; Declaration of intervention of Poland, § 22; Declaration of intervention of Sweden, § 11; Declaration of intervention of Latvia, § 53.

Alcune dichiarazioni presentate dagli Stati in *Ucraina c. Russia* hanno evidenziato che, oltre all'interesse collettivo, sussiste altresì in capo ai medesimi un interesse *diretto* o *proprio*, in grado di giustificare ulteriormente l'ammissibilità dell'istanza. Potrebbe pensarsi che tali Stati avvertissero la necessità di radicare il proprio diritto d'intervento anche in base ad un interesse individuale, la cui sussistenza non viene richiesta dallo Statuto della CIG. A titolo d'esempio, può essere utile richiamare la seguente formulazione, impiegata dal Regno Unito al fine di giustificare il proprio intervento: «[...] As a Contracting Party to the Genocide Convention, the United Kingdom has a *direct* interest in the construction that might be placed upon the provisions of the Convention by the Court in these proceedings. For that reason, the United Kingdom is exercising its right to intervene»⁷¹⁰. Tali affermazioni inducono a formulare due osservazioni in merito al requisito di un interesse individuale nell'esito del procedimento e, soprattutto, i diversi modi in cui l'interesse collettivo può essere articolato ed esplicitato. In primo luogo, ad un'analisi più approfondita, tali dichiarazioni non devono essere interpretate come contenenti un'indicazione circa la necessità di un requisito distinto, *ulteriore* rispetto alla qualità di Stato parte di un trattato multilaterale, per l'intervento interpretativo *ex art. 63*, di fatto coincidente con un interesse giuridico individuale *ex art. 62*. In questo senso, l'interesse 'diretto' cui si fa riferimento deriva semplicemente dallo *status* di parte contraente di un trattato dotato di una natura *sui generis*, in virtù della finalità specifica di prevenire e reprimere condotte genocidarie⁷¹¹, nonché dall'impegno attivo di ciascun Stato terzo a preservare l'ordine giuridico internazionale⁷¹². Pertanto, l'interesse privato sembrerebbe 'dissolversi' nel prevalente interesse collettivo ad un'interpretazione uniforme delle norme di cui alla Convenzione sul genocidio, non potendo in alcun modo essere qualificato alla stregua di un requisito supplementare per l'esercizio della facoltà di intervento dell'art. 63.

Piuttosto, tali riferimenti all'esistenza di un interesse diretto rivelano due diverse modalità in cui l'esistenza di un interesse collettivo può interpretata nell'ambito del diritto internazionale: da un lato, infatti, l'interesse collettivo può essere ritenuto *comune a tutti* gli Stati facenti parte della comunità internazionale, in quanto direttamente proveniente da norme e principi cui tutti gli Stati hanno dichiarato il loro consenso; dall'altro lato, esso può essere interpretato quale 'sommatoria' dei singoli interessi individuali. Che l'interesse collettivo che giustifica l'intervento di cui all'art. 63 corrisponda alla prima ricostruzione e non invece alla seconda appare corroborato da un duplice ordine di fattori. Il primo, di natura procedurale, è relativo alla funzione che la CIG può

⁷¹⁰ Declaration of the United Kingdom, § 14; si considerino, a tal proposito, anche le dichiarazioni presentate da Estonia (§ 16); Finlandia (§ 11); Irlanda (§ 10); Lussemburgo (§ 12); Portogallo (§ 13); Norvegia (§ 13); Svezia (§ 18). Appare, per la verità, ancora poco chiaro su quale base la Germania, «given its own past», possa ritenere di avere un particolare interesse all'interpretazione che la CIG è chiamata, nel caso di specie, a fornire con riferimento all'Articolo IX della Convenzione sul genocidio; né, sulla stessa linea, appaiono chiare quali debbano essere le conseguenze giuridiche derivanti da tale specifico interesse che la stessa reclama; cfr. Declaration of Germany, §14.

⁷¹¹ Cfr. Declaration of Bulgaria, § 11; Declaration of Luxembourg, § 12.

⁷¹² Cfr. Declaration of Portugal, § 13.

svolgere nel centralizzare la risoluzione delle controversie relative all'interpretazione ed applicazione della Convenzione sul genocidio. Il secondo, di natura sostanziale, prende le mosse dalla funzione che l'intervento *ex art. 63*, in qualità di strumento 'catalizzatore' del dibattito tra gli Stati, è in grado di svolgere nell'ottica di effettuare la valutazione preliminare che si rende necessaria per rispettare gli obblighi primari di cui alla Convenzione sul genocidio, primo tra tutti il dovere di repressione. Pur riconoscendo l'assoluta rilevanza delle conseguenze sostanziali di questa ricostruzione, l'analisi che segue si limiterà a dare conto di diverse problematiche procedurali, in larga parte ancora irrisolte, che caratterizzano l'intervento 'interpretativo' di cui all'art. 63 dello Statuto della CIG.

Invero, il caso *Ucraina c. Russia* e le dichiarazioni d'intervento depositate finora sollevano due principali questioni procedurali, che né la CPGI né la CIG sono riuscite a chiarire in passato, non avendo avuto molte occasioni di ricevere ed esaminare istanze d'intervento. La prima attiene all'identificazione della fase processuale più 'opportuna' durante la quale le istanze di intervento possono essere notificate; in particolare, ci si chiede se ciò sia consentito nella fase delle obiezioni preliminari, o meglio se l'intervento può riguardare le questioni pregiudiziali di giurisdizione e di ammissibilità sollevate dalle parti. Questioni quali l'esistenza di una valida base giurisdizionale, la sua estensione *ratione materiae* o l'esistenza di requisiti specifici per l'esercizio della competenza da parte della CIG sono, infatti, questioni che dipendono in larga misura dall'interpretazione delle clausole compromissorie inserite in trattati multilaterali.

La circostanza per cui, nell'ambito del caso *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*⁷¹³, la CIG abbia ritenuto opportuno rigettare l'istanza di intervento presentata *ex art. 63* da El Salvador non sembra potersi considerare dirimente, dal momento che la Corte ha motivato tale rigetto in virtù della circostanza per cui la dichiarazione d'intervento proposta da El Salvador verteva su questioni, ivi compresa la ricostruzione di alcune disposizioni convenzionali applicabili al caso di specie, che presupponevano la sussistenza, in capo alla Corte stessa, della competenza necessaria ad indagare il merito della controversia tra Nicaragua e Stati Uniti d'America⁷¹⁴. Pertanto, sulla base di tale affermazione, può escludersi che il motivo del rigetto sia da individuare nel fatto che, in quel caso, l'istanza d'intervento *ex art. 62* era stata presentata proprio durante la fase dell'esame delle obiezioni preliminari. Inoltre, è opportuno rammentare che, a parere di alcuni

⁷¹³ Cfr. International Court of Justice, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Order of 4 October 1984, I.C.J. Reports 1984, p. 215.

⁷¹⁴ See B.I. BONAFÉ, *La protezione degli interessi di Stati terzi davanti alla Corte internazionale di giustizia* (Napoli, Editoriale Scientifica) 2014, spec. p. 32. Per una simile conclusione che depona a favore dell'ammissibilità di un intervento *ex art. 63* dello Statuto della CIG, in cui la dichiarazione interpretativa proposta dallo Stato si possa riferire a questioni di competenza, e non soltanto a questioni sostanziali, si consideri M.N. SHAW (ed.), *Rosenne's Law and Practice of the International Court, 1920-2015*, Vol. III (Leiden: Brill Nijhoff; 5th Edition), 2016, p. 1533; A. MIRON, C. CHINKIN, 'Article 63' in A. ZIMMERMANN, C.J. TAMS, K. OELLERS-FRAHM, C. TOMUSCHAT (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, cit., p. 1763.

autori, la dichiarazione d'intervento di El Salvador risultava ambigua sotto molteplici aspetti, operando un vago riferimento all'esistenza di convenzioni multilaterali e altresì omettendo di individuare le norme da interpretare e di illustrare la ricostruzione interpretativa proposta⁷¹⁵.

Tornando a volgere l'attenzione al caso *Ucraina c. Russia*, le istanze d'intervento formulate dagli Stati terzi ai sensi dell'art. 63 dello Statuto della CIG appaiono concordi nell'affermare che le relative dichiarazioni possano riguardare anche questioni afferenti alla giurisdizione. In maniera curiosa, mentre le dichiarazioni degli Stati intervenuti per primi appaiono piuttosto dettagliate sul punto, quelle presentate successivamente sembrano 'glissare' a tal proposito, quasi considerando la questione già risolta in senso affermativo⁷¹⁶. Per esempio, molti Stati – in maniera, per la verità, poco convincente – avevano evidenziato la circostanza per cui il cancelliere della Corte, nella sua notifica ai sensi dell'art. 63, par. 1, aveva già precisato che la Convenzione sul genocidio era stata invocata dall'Ucraina tanto per fondare le proprie doglianze sostanziali, quanto come base giurisdizionale⁷¹⁷. Ulteriori argomentazioni hanno riscosso un più ampio sostegno, consolidando quelle che sono divenute le motivazioni *standard* cui gli Stati terzi hanno fatto riferimento al fine di giustificare l'ammissibilità della propria richiesta: tra le altre, possono senz'altro menzionarsi l'interpretazione letterale delle relative disposizioni dello Statuto e del Regolamento della CIG, le quali ammettono l'intervento interpretativo con riferimento a norme tanto sostanziali quanto procedurali; ancora, la mancanza di una norma dello Statuto della CIG che proibisca espressamente istanze di intervento su questioni di giurisdizione; infine, la finalità 'ausiliaria' dell'intervento *ex art. 63*, volto a coadiuvare la Corte nella ricostruzione interpretativa di una o più norme di una convenzione multilaterale, siano esse sostanziali o procedurali⁷¹⁸.

La seconda problematica procedurale che occorre analizzare riguarda l'eventuale necessità di peculiari 'accorgimenti' per gestire plurime richieste d'intervento il cui numero, come si è visto nel caso *Ucraina c. Russia*, può essere significativamente elevato. I diritti processuali del terzo interveniente – che, tra l'altro, sono del tutto comparabili a quelli previsti in relazione all'intervento *ex art. 62* – sono elencati nell'art. 86 del Regolamento della Corte⁷¹⁹. Ogni Stato interveniente ha

⁷¹⁵ W.D. ROGERS, J.A. BEAT., C. WOLF, 'Application of El Salvador to Intervene in the Jurisdiction and Admissibility Phase of Nicaragua v. United States', in *American Journal of International Law*, Vol. 78, Issue 4, 1984, pp. 929-936, in particolare p. 931.

⁷¹⁶ Si vedano, a titolo esemplificativo, le dichiarazioni di Grecia (§ 17), Austria (§ 16), Repubblica Ceca (§ 12), Malta (§ 13), Norvegia (p§. 24).

⁷¹⁷ In particolare, si considerino le dichiarazioni d'intervento formulate sul punto da Lettonia (par. 10), Nuova Zelanda (§ 7), Italia (§ 13) e Irlanda (§ 9).

⁷¹⁸ Sul punto, si consideri quanto variamente argomentato, sempre in sede d'intervento *ex art. 63*, da Germania (§§ 25-26), Svezia (§§ 22-23), Italia (§ 23), Polonia (§ 11), Danimarca (§ 13), Estonia (§ 15), Spagna (§ 12), Australia (§ 10), Portogallo (§ 18), Lussemburgo (§ 14), Croazia (§ 12).

⁷¹⁹ L'articolo 86 del Regolamento della Corte internazionale di giustizia dispone quanto segue: «1. If an intervention under Article 63 of the Statute is admitted, the intervening State shall be furnished with copies of the pleadings and documents annexed, and shall be entitled, within a time-limit to be fixed by the Court, or by the President if the Court is not sitting, to submit its written observations on the subject-matter of the intervention. 2. These observations shall

il diritto di presentare le sue osservazioni relative alle questioni di fatto e di diritto oggetto di intervento tanto durante la trattazione scritta, quanto nel corso della fase orale del procedimento, potendo altresì prendere parte alle udienze. Con 32 dichiarazioni di intervento formulate da 31 Stati (Canada e Paesi Bassi hanno, infatti, formulato un'istanza congiunta) –, dopoché la dichiarazione degli USA è stata dichiarata inammissibile in virtù della riserva da essi formulata in relazione all'art. IX della Convenzione sul genocidio, norma la cui interpretazione è stata posta alla base delle doglianze formulate dall'Ucraina nel procedimento *de quo* –, si può infatti soltanto immaginare quanto tempo richiederebbe una compiuta trattazione orale, senza considerare la quantità di argomentazioni ripetitive che questa comporterebbe, soprattutto se si considera che gli Stati intervenienti sembrano condividere, almeno sostanzialmente, le stesse conclusioni. Per questa ragione, nell'ottica di semplificare e rendere maggiormente funzionale l'intervento di Stati terzi nel ricorso *Ucraina c. Russia*, molte dichiarazioni esprimono un consenso esplicito ad una procedura 'collettiva' che la CIG può ritenere opportuno di organizzare⁷²⁰. In particolare, questa richiesta è stata, nel caso qui discusso, ancorata ad un principio generale, più volte menzionato nelle dichiarazioni dei vari Stati: vale a dire, la buona amministrazione della giustizia⁷²¹. A tal fine, diversi Stati hanno proposto di raggruppare istanze d'intervento simili o «*like-minded*»⁷²²; altri Stati⁷²³, tra cui il Lussemburgo⁷²⁴, adottando un approccio piuttosto restrittivo, hanno invece suggerito di limitare questa possibilità ai soli Stati membri dell'Unione europea.

La circostanza per cui gli Stati intervenienti hanno ritenuto di dover formulare proposte e suggerimenti dimostra che, attualmente, la procedura relativa alla gestione di molteplici istanze di intervento *ex art. 63* è tutt'altro che definita. Invero, ponendo in essere un ragionamento astratto, possono sorgere varie questioni: ci si può chiedere se la CIG sia competente o meno ad adottare una procedura collettiva *ad hoc* per la gestione dei c.d. «*mass interventions*»; ci si può poi doman-

be communicated to the parties and to any other State admitted to intervene. The intervening State shall be entitled, in the course of the oral proceedings, to submit its observations with respect to the subject-matter of the intervention.»

⁷²⁰ Una simile proposta è stata espressamente avanzata, *ex multis*, da Germania (§ 19), Svezia (§ 16), Polonia (§ 12), Danimarca (§ 14), Estonia (§ 21), Spagna (§ 15), Lussemburgo (§ 17), Grecia (§ 19), Austria (§ 8), Croazia (§ 15), Repubblica Ceca (§ 16), Bulgaria (§ 15) e Malta (§ 16).

⁷²¹ Cfr. sul punto le riflessioni di C. MILO, 'What is Good for the Administration of Justice? Considerations in Light of the Practice on Third-Party Participation', in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-In, 2023, pp. 19-36, in particolare p. 34.

⁷²² Si considerino, ancora, le dichiarazioni di Germania (§ 19), Svezia (§ 16), Polonia (§ 12), Danimarca (§ 14), Austria (§ 8), Repubblica Ceca (§ 16), Bulgaria (§ 15), e Norvegia (§ 11).

⁷²³ In tal senso, si vedano le dichiarazioni di Spagna (§ 15), Grecia (§ 19), Croazia (§ 15) e Malta (§ 16).

⁷²⁴ Cfr. Dichiarazione del Lussemburgo, § 17, il quale ha affermato di essere «disposé à aider [La Cour] en regroupant son intervention avec des interventions identiques ou essentiellement comparables d'autres États membres de l'Union européenne ayant choisi d'adopter une approche commune pour les étapes ultérieures de la procédure, si la Cour juge une telle démarche utile dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice».

dare se essa debba o meno ritenersi vincolata alle condizioni espresse nelle dichiarazioni d'intervento; infine, ci si può altresì interrogare su chi abbia la competenza di decidere se due o più interventi, solo perché ritenuti simili, possano essere raggruppati e trattati congiuntamente.

La recente decisione sulle obiezioni preliminari emessa dalla CIG in data 5 giugno 2023⁷²⁵ offre diversi spunti di riflessione sulla questione e, pur lasciando insoluti alcuni aspetti dirimenti, è apparsa senz'altro idonea a gettare le fondamenta per futuri ed ulteriori sviluppi procedurali. Anzitutto, la Corte ha dimostrato di aver organizzato e 'scadenzato' il procedimento con attenzione, dato che alcuni giudici avevano già espresso preoccupazioni circa l'effettiva osservanza del principio di eguaglianza tra le parti e, più in generale, sull'equità del procedimento, suscettibile di essere minata da un così folto numero di Stati intervenuti in veste di terzi nell'ambito di una decisione concernente la ricevibilità delle relative dichiarazioni⁷²⁶. L'art. 86, par. 2 del Regolamento della Corte attribuisce a tutti gli Stati intervenienti il diritto, nel corso del procedimento orale, di presentare le proprie osservazioni in merito all'oggetto dell'intervento. Ma poiché, come nel caso in esame, la totalità degli Stati intervenienti hanno, in maniera più o meno esplicita, dimostrato il loro sostegno ad uno soltanto tra gli Stati parte coinvolti nella lite, ciò comporta quest'ultimo – nel caso di specie, l'Ucraina – abbia a disposizione, rispetto all'altro, un lasso di tempo molto più ampio per far valere, pur se indirettamente, le proprie ragioni.

La CIG ha dimostrato di tenere in debita considerazione questa problematica: anzitutto, essa ha ritenuto opportuno limitare gli interventi a dieci o quindici minuti, a seconda che l'istanza sia stata formulata per conto di un singolo Stato o di più intervenienti, di fatto 'trasformando' un giudizio contenzioso in una sorta di procedimento consultivo, anche se più stringato. In secondo luogo, la CIG ha limitato gli intervenienti ad un unico *round* di argomentazioni orali, impedendo eventuali controrepliche, mentre le parti principali hanno beneficiato del 'classico' doppio turno. Da ultimo, è interessante evidenziare come alla Russia sia stato concesso il doppio del tempo nel secondo turno: nell'ottica di garantire l'effettiva eguaglianza tra le parti⁷²⁷, questo è senza dubbio un aspetto rilevante anche se, come pure osservato da alcuni autori, la Russia non sembra aver fatto

⁷²⁵ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Order of 5 June 2023, Admissibility of the Declarations of Intervention.

⁷²⁶ *Ibid.*, Declaration of Judge Gevorgian; Dissenting Opinion of Judge Xue.

⁷²⁷ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Public sitting held on Monday, 18 September 2023, at 10 a.m., at the Peace Palace, President Donoghue (presiding), Verbatim Record 2023/13, p. 35.

un ottimo uso del tempo a propria disposizione, indulgiando in argomentazioni spesso troppo politiche e poco giuridiche⁷²⁸. Ad ogni buon conto, non può non evidenziarsi che la Corte abbia prestato una particolare attenzione a garantire che il procedimento dinanzi a sé, pur avendo ad oggetto questioni inerenti alla salvaguardia di interessi collettivi, sia comunque percepito come imparziale e legittimo.

Come già anticipato, la CIG ha accordato agli Stati intervenienti un termine assai stringato anche per ciò che riguarda la presentazione di osservazioni scritte. A tal fine, con l'ordinanza del 5 giugno 2023, la Corte ha concesso agli intervenienti un solo mese: trattasi, con ogni evidenza, di un lasso di tempo piuttosto limitato per organizzare e coordinare i diversi interventi, soprattutto in considerazione dell'elevato numero di Stati che hanno formulato istanza d'intervento *ex art.* 63. Ciononostante – e, anzi, forse proprio *grazie* a questa limitazione – alcuni tra gli Stati terzi hanno colto l'occasione per contenere i propri interventi, raggruppare le loro osservazioni in maniera più efficiente, così contribuendo a 'snellire' il procedimento. Tuttavia, come in parte prevedibile, non tutti gli Stati che hanno manifestato nelle loro osservazioni scritte la volontà di cooperare hanno finito per farlo. In particolare, la Germania, la Polonia, la Spagna e la Grecia, dopo aver manifestato la propria disponibilità ad unirsi a Stati terzi che avevano prospettato le medesime argomentazioni (nel caso della Spagna e della Grecia, limitando esplicitamente tale volontà ad altri Stati dell'UE) al fine di alleggerire il carico di lavoro della Corte, si sono da ultimo ritrovate a presentare le proprie argomentazioni singolarmente nel corso dell'udienza⁷²⁹.

Inoltre, mentre la maggior parte degli Stati hanno limitato le proprie osservazioni all'interpretazione da conferire alla clausola compromissoria di cui all'art. IX della Convenzione sul genocidio, alcuni si sono spinti oltre, talvolta andando a 'lambire' il merito della controversia nonostante la CIG avesse esplicitamente precisato, nell'ordinanza di ammissibilità, di non essere disposta ad esaminare argomentazioni inerenti al merito delle questioni. Mentre, infatti, la Lituania ha posto l'accento sull'inosservanza del diritto internazionale da parte della Russia⁷³⁰, l'intervento del Regno Unito contiene varie osservazioni sull'ambito di applicazione dell'art. I⁷³¹. Ancora, la dichiarazione della Nuova Zelanda si è concentrata sul rifiuto della Russia di adeguare le proprie condotte a quanto indicato dalla CIG nell'ordinanza cautelare, rilevando come tale inosservanza

⁷²⁸ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Public sitting held on Monday, 25 September 2023, at 10 a.m., at the Peace Palace, President Donoghue (presiding), Verbatim Record 2013/17.

⁷²⁹ Cfr. J. MCINTYRE, 'Goliath vs David (and Friends): A Recap of the Preliminary Objections Hearings in Ukraine v. Russia', in *EJIL:Talk!*, 2.10.2023, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁷³⁰ International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening)*, Verbatim Record 2013/16, Public sitting held on Wednesday, 20 September 2023, at 10 a.m., at the Peace Palace, President Donoghue (presiding), p. 34.

⁷³¹ *Ibid.*, p. 55.

costituisca una violazione sostanziale dell'art. IX⁷³². Infine, la Norvegia ha indugiato nell'elencare i diversi motivi in virtù dei quali gli interventi dovevano essere considerati conformi al principio di buona amministrazione della giustizia⁷³³.

Volendo tralasciare qualsivoglia argomentazione di carattere politico, senza tuttavia ignorarne l'evidente rilevanza, non è facile stabilire perché proprio il caso *Ucraina c. Russia*, e non invece altri procedimenti, abbia attratto una siffatta ondata di richieste di intervento. Negli 'archivi' della CIG non mancano, infatti, procedimenti capaci di suscitare, in passato, simili preoccupazioni relative alla salvaguardia di interessi collettivi, anche se la stragrande maggioranza delle controversie portate all'attenzione della CIG sono, ancora oggi, caratterizzate da una struttura principalmente bilaterale. Tra gli altri, si pensi al contenzioso *Nuclear Tests* tra Australia e Francia⁷³⁴, alle diverse controversie riguardanti la legalità dell'uso della forza nell'ex Repubblica Federale di Jugoslavia⁷³⁵, o ancora ai più recenti procedimenti di non proliferazione intentati dalle Isole Marshall⁷³⁶. Per motivi diverse, questi casi non hanno mai raggiunto la fase di merito, e l'ammissibilità dell'intervento *ex art. 63* durante la fase preliminare era (e, in una certa misura, è ancora) piuttosto incerta. Questo potrebbe aver dissuasato o impedito ad altri Stati terzi che intendevano intervenire nel procedimento di esercitare la relativa facoltà; nondimeno, il significativo aumento del contenzioso promosso sulla base di convenzioni sui diritti umani ha fornito agli Stati molteplici occasioni di intervento *ex art. 63* nell'ottica di coadiuvare la CIG nella ricostruzione interpretativa di molti «core treaties»; occasione che, con ogni evidenza, non è stata sfruttata a pieno, se non nel corso degli ultimi due anni.

D'altro canto, la controversia tra Ucraina e Russia si caratterizza per il fatto di avere ad oggetto una delle più gravi inosservanze (se non addirittura la più grave) del diritto internazionale, vale a dire il divieto di uso della forza, sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta ONU. In questo caso,

⁷³² *Ibid.*, p. 44.

⁷³³ *Ibid.* p. 41.

⁷³⁴ International Court of Justice, *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 20 December 1974, I.C.J. Reports 1974, p. 253.

⁷³⁵ International Court of Justice, *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 279; *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Canada)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 429; *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. France)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 575; *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Germany)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 720; *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Italy)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 865; *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Netherlands)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 1011; *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Portugal)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 1160; *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom)*, Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 1307; *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain)*, Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999, p. 761; *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999, p. 916.

⁷³⁶ International Court of Justice, *Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. United Kingdom)*, Judgment (Preliminary Objections), 5 October 2016, I.C.J. Reports 2016, p. 833.

con ogni evidenza, le opposte opinioni delle parti sull'interpretazione delle norme di cui alla Convenzione sul genocidio hanno un impatto che trascende la 'mera' controversia bilaterale; a ciò si aggiunga altresì che il giudizio coinvolge, in qualità di Stato convenuto, un membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU che, complice l'espulsione dal Consiglio d'Europa e le numerose riserve formulate alle diverse clausole compromissorie contenute in altri trattati, difficilmente potrà essere citato in giudizio dinanzi ad altri meccanismi di risoluzione delle controversie.

Questa *eterogenea* combinazione di motivazioni potrebbe giustificare l'improvvisa volontà di diversi Stati che, mettendo per una volta da parte la loro tradizionale 'ritrosia' ad avvalersi degli strumenti giurisdizionali messi a disposizione dal diritto internazionale, hanno colto l'occasione per sfruttare al massimo la facoltà d'intervento disciplinata dall'art. 63 dello Statuto della CIG.

In virtù della prassi poc'anzi illustrata, può pertanto affermarsi che i tempi siano (finalmente) maturi per un più frequente utilizzo, in futuro, dell'istituto dell'intervento nell'ambito di controversie aventi ad oggetto l'interpretazione o l'applicazione di norme pattizie recanti obblighi *erga omnes* in materia di diritti umani, attualmente pendenti dinanzi alla CIG. In questo senso, l'intenzione manifestata da alcuni Stati – tra gli altri, Maldive, Canada e Paesi Bassi – di intervenire nel procedimento *Gambia c. Myanmar*, parimenti concernente la tutela di interessi collettivi posti alla base della Convenzione sul genocidio, potrebbe avvalorare la conclusione per cui l'intervento, mitigando la dimensione prevalentemente bilaterale di un giudizio interstatale, possa rappresentare un valido strumento procedurale orientato a salvaguardare gli interessi generali sottesi alla salvaguardia dei diritti umani dinanzi a corti e a tribunali internazionali.

3.6.3.2. *Legittimazione delle Alte Parti Contraenti ad intervenire in veste di «amici curiae» nell'ambito di un ricorso interstatale dinanzi alla Corte EDU: la dimensione pubblica del c.d. «collective enforcement» alla prova degli interessi privati degli Stati*

Sulla scorta di quanto poc'anzi rilevato circa la riscoperta dell'intervento di Stati in qualità di terzi dinanzi alla CIG, l'attuale (ri)diffusione di questo istituto – tradizionalmente, uno dei meno utilizzati tra quelli disponibili nella 'cassetta degli attrezzi' del diritto processuale internazionale – ha interessato anche la Corte EDU, seppur limitatamente all'ultimo ricorso (in ordine di tempo) instaurato dall'Ucraina nei confronti della Federazione Russa, di recente riunito al già pendente ricorso promosso congiuntamente da Ucraina e Paesi Bassi sempre avverso la Russia in relazione alle gravi e molteplici violazioni presuntamente poste in essere in Ucraina orientale, ivi compreso l'abbattimento del volo MH17 della *Malaysia Airlines*, che ha cagionato il decesso di 298 individui, di cui 196 di nazionalità olandese⁷³⁷. Si evidenzia, peraltro, che in data 25 gennaio 2023 il ricorso è

⁷³⁷ *Ukraine and The Netherlands v. Russia*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], *Applications* Nos. 8019/16, 43800/14, 28525/20, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 25 January 2023.

stato dichiarato parzialmente ammissibile, e la Corte EDU è attualmente alle prese con l'esame del ricorso nel merito⁷³⁸.

Nel momento immediatamente successivo alla suddetta riunione di tali procedimenti, più della metà degli Stati parte della CEDU – 26, per l'esattezza⁷³⁹ – hanno manifestato il proprio interesse ad esercitare la facoltà d'intervento *ex art. 36, par. 2* della Convenzione, per l'effetto partecipando al procedimento inerente all'invasione dell'Ucraina, perpetrata dalla Federazione Russa a far data dal 24 febbraio 2022. Oltre a costituire un significativo mezzo attraverso il quale esprimere solidarietà nei confronti dello Stato attaccato, l'intervento di terzi offre alle Alte Parti Contraenti l'occasione di sottoporre al vaglio della Corte EDU le proprie riflessioni su diverse tematiche di indubbia attualità: tra le altre, l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione *ex art. 1* CEDU (tentando di fornire chiarezza sull'ambito di applicazione dei due modelli del c.d. 'state agent authority and control' e del c.d. 'effective control over an area'); il complesso rapporto intercorrente tra l'art. 2 della Convenzione (e, più in generale, la tutela dei diritti umani) e i principi generali del diritto internazionale umanitario; infine, la possibilità di applicare le norme convenzionali non soltanto nei momenti di stallo del conflitto, ma anche e soprattutto nella sua fase attiva, definita dalla stessa Corte EDU alla stregua di un non meglio specificato «*context of chaos*» nel cui ambito la Convenzione parrebbe destinata, almeno secondo quanto statuito nella sentenza emessa nel caso *Georgia c. Russia (II)*, a non trovare applicazione⁷⁴⁰.

A differenza di quanto rilevato a proposito della CIG, si è già detto che nel sistema CEDU la facoltà, per gli Stati parte della Convenzione, di intervenire in qualità di terzi durante un procedimento pendente, prevista *ex art. 36, par. 2*, non può in alcun modo essere esercitata per affermare un interesse proprio, ma è caratterizzata da una funzione meramente 'ausiliaria' nei confronti della Corte EDU, che si avvantaggia delle osservazioni presentate da terzi per garantire un più corretto

⁷³⁸ Per un commento sulla decisione, si considerino *ex pluribus* M. MILANOVIĆ, 'The European Court's Admissibility Decision in Ukraine and The Netherlands v. Russia: The Good, The Bad, The Ugly – Part I', in *EJIL:Talk!*, 26.01.2023; ancora M. MILANOVIĆ, 'The European Court's Admissibility Decision in Ukraine and The Netherlands v. Russia: The Good, The Bad, The Ugly – Part II', in *EJIL:Talk!*, 26.01.2023, entrambi disponibili su www.ejiltalk.org; G. NURIDZHANIAN, 'Questions of Extraterritorial Jurisdiction in *Ukraine and the Netherlands v. Russia*', in *Völkerrechtsblog*, 27.01.2023, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁷³⁹ Peraltro, si osserva come essi abbiano, a differenza di quanto sopra esaminato in merito al procedimento Ucraina c. Russia dinanzi alla CIG (e secondo quanto è dato rilevare dalle pur scarse informazioni) esercitato la propria facoltà d'intervento tramite un'istanza presentata congiuntamente. Ad ogni buon conto, gli Stati intervenienti sono i seguenti: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia. Un ulteriore dato interessante risiede nella circostanza per cui, quasi rappresentando di fatto un unicum nell'esperienza del contenzioso internazionale, i Paesi Bassi risultano alla data attuale partecipare al procedimento 'a doppio titolo', in qualità tanto di Stato ricorrente quanto di Stato interveniente. Cfr. sul punto M. MILANOVIĆ, 'The Mariupol Test: Analysing the Briefs of Third States Intervening in Ukraine and the Netherlands v. Russia', in *EJIL:Talk!*, 9.01.2024, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁷⁴⁰ Cfr. ancora M. MILANOVIĆ, 'Georgia v. Russia No. 2: The European Court's Resurrection of *Bankovic* in the Context of Chaos', in *EJIL:Talk!*, 25.01.2021, disponibile su www.ejiltalk.org.

svolgimento dell'attività giurisdizionale. In tal senso, l'intervento di Stati presenta maggiori similitudini con l'istituto dell'*amicus curiae* piuttosto che, ad esempio, con la tipologia d'intervento prevista dall'art. 62 dello Statuto della CIG. Fino a tempi relativamente recenti, e in parte ancora ad oggi, fatto salvo quanto si dirà *infra*, la disciplina della facoltà d'intervento non risultava essere molto 'progredita': se, infatti, potevano essere individuate tre categorie principali di intervenienti, nulla veniva disposto circa contenuto, limiti, finalità e modalità di esercizio della relativa facoltà. Se, invero, attori non statali (tra gli altri, individui, organizzazioni non governative, istituzioni accademiche) risultano legittimati ad intervenire in un procedimento per presentare alla Corte EDU informazioni varie, quasi come fossero degli 'esperti' sotto mentite spoglie, ma in ogni caso da qualificarsi come *amici curiae*, risulta difficile comprendere l'esatta funzione connessa alla facoltà d'intervento esercitata da Stati terzi e da altri individui la cui posizione giuridica potrebbe subire un pregiudizio in ragione della decisione.

Circoscrivendo per il momento l'attenzione al solo intervento di Stati terzi, notevoli passi in avanti sono stati compiuti di recente per ciò che concerne una loro più compiuta disciplina.

In occasione della c.d. Conferenza di Alto Livello, tenutasi a Copenaghen tra il 12 e il 13 aprile del 2018, che ha portato all'approvazione, ad opera degli Stati firmatari della Convenzione, dell'omonima Dichiarazione, ampio spazio è stato dedicato all'intervento di Stati terzi nel contesto di un procedimento pendente⁷⁴¹. Nel documento da ultimo adottato – che si posiziona nell'ambito del processo di riforma e, più in generale, di miglioramento delle modalità di funzionamento della Corte EDU, che ha avuto inizio ad Interlaken nel 2015⁷⁴², poi proseguito con le Conferenze di Izmir nel 2011⁷⁴³, di Brighton nel 2012⁷⁴⁴ e di Bruxelles nel 2015⁷⁴⁵ –, le delegazioni degli Stati membri hanno evidenziato l'importanza di un più ampio ricorso allo strumento dell'intervento di terzo nel procedimento, inteso sia quale Stato, sia quale esponente della società civile.

⁷⁴¹ Cfr. Copenhagen Declaration on the reform of the European Convention on Human Rights system, High Level Conference Meeting, 12-13 April 2018 at the initiative of the Danish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, disponibile su www.coe.int; d'ora in avanti, ci si riferirà ad essa come 'Dichiarazione di Copenhagen'.

⁷⁴² High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration, 19 February 2010; ad essa risultano allegati i seguenti documenti: Contribution of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) to the evaluation provided for by the Interlaken Declaration; Comments from the European Court of Human Rights on the CDDH contribution; Follow-up Decisions adopted at the Ministerial Session on 4 November 2020, tutti disponibili su www.coe.int.

⁷⁴³ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights organized within the framework of the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Izmir (Turkey), 26-27 April 2011, Final Declaration, 27 April 2011, disponibile su www.coe.int.

⁷⁴⁴ High Level Conference meeting at Brighton on 19 and 20 April 2012 at the initiative of the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, 'Brighton Declaration', disponibile su www.coe.int.

⁷⁴⁵ High-level Conference on the Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility, 26-27 March 2015, 'Brussels Declaration', 27 March 2015, disponibile su www.coe.int.

In quest'ottica, tanto la Corte EDU quanto gli Stati membri sono stati, infatti, incoraggiati rispettivamente a rendere questo strumento più accessibile e conosciuto e a informare la collettività circa la pendenza di procedimenti concernenti questioni considerate di fondamentale importanza⁷⁴⁶; a sollecitare, infine, forme di coordinamento e cooperazione sugli interventi di terzo anche con l'ausilio degli agenti governativi⁷⁴⁷. È stata, inoltre, inserita una clausola che ne estende il campo applicativo anche ad interventi di tipo 'adesivo' alla richiesta di rinvio in Grande Camera presentata da un altro Stato, rimettendo dunque alla Corte EDU l'onore di adattare l'attuale disciplina in questa direzione. Dalla versione iniziale del testo è stato, tuttavia, rimosso il dovere per la Corte EDU di prendere in considerazione le osservazioni dei terzi nella valutazione della sussistenza dei requisiti per accedere al procedimento dinanzi alla Grande Camera, preferendo invece un più generico riferimento all'*utilità* del sostegno esterno per conferire risalto al requisito dell'importanza generale della questione⁷⁴⁸. Al netto delle critiche circa la possibilità che tale facoltà possa essere (ab)usata e piegata per finalità politiche, la previsione di un sostegno 'tecnico' all'operato della Corte EDU da parte di uno Stato terzo che si limiti ad introdurre argomentazioni diverse a supporto della necessità di rivedere una decisione che riguarda una tematica di più ampio respiro sembrerebbe poter rappresentare un elemento di buon senso, che non contrasta in alcun modo con la natura giuridica dell'istituto. Peraltro, un ragionamento di questo tipo può essere svolto anche in relazione al caso *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia* dove, come pure osservato da alcuni autori, gli Stati terzi che hanno dichiarato la propria volontà di intervenire potrebbero essere stati motivati, oltre che dall'ormai a più riprese manifestata intenzione di supportare le ragioni dell'Ucraina, anche e soprattutto per fornire chiarimenti in grado di aiutare la Corte EDU a 'correggere il tiro' della sua giurisprudenza in materia di ricorsi interstatali derivanti da situazioni di conflitti armati, in particolar modo dopo la controversa decisione di merito adottata nel caso *Georgia c. Russia (II)*⁷⁴⁹.

Infine, per completare il breve *tour d'horizon* delle novità introdotte dalla Dichiarazione di Copenaghen, occorre altresì evidenziare come diverse forme di interazione tra la Corte EDU e gli Stati parte della Convenzione non coinvolti nel procedimento – quali, ad esempio, la discussione e la successiva adozione di atti di *soft law* su tematiche di maggiore interesse per gli Stati, o l'organizzazione di incontri periodici tra gli stessi Stati membri – sono state da ultimo eliminate dalla

⁷⁴⁶ Dichiarazione di Copenaghen, §§ 33-39.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, § 40.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, § 38.

⁷⁴⁹ J. BATURA, I., RISINI, 'Of Parties, Third Parties and Treaty Interpretation: Ukraine v. Russia (X) before the European Court of Human Rights', in *EJIL:Talk!*, 26.09.2022, disponibile su www.ejiltalk.org; non mancano, in dottrina, commenti piuttosto critici alla decisione di merito adottata nell'ambito del caso Georgia c. Russia (II); *ex multis*, si veda M. MILANOVIĆ, 'Georgia v. Russia No. 2: The European Court's Resurrection of *Bankovic* in the Context of Chaos', in *EJIL:Talk!*, 25.01.2021, disponibile su www.ejiltalk.org; K. DZEHTSIAROU, 'The Judgement of Solomon that went wrong: *Georgia v. Russia (II)* by the European Court of Human Rights', in *Völkerrechtsblog*, 26.01.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org; H. DUFFY, 'Georgia v. Russia: Jurisdiction, Chaos and Conflict at the European Court of Human Rights', in *Just Security*, 2.02.2021, disponibile online su www.justsecurity.org.

versione definitiva del testo adottato, che ha invece preferito porre l'accento su altre tecniche 'informali' di scambio di informazioni, quali la consultazione con i co-agenti rappresentanti degli Stati e, naturalmente, il dialogo tra Corte EDU e corti supreme nazionali⁷⁵⁰.

Stante quanto appena rilevato circa l'indubbia funzione propulsiva della Dichiarazione di Copenaghen nel riaccendere 'i riflettori' sull'istituto dell'intervento, tale processo è stato di recente completato grazie all'adozione, in data 20 marzo 2023, di istruzioni pratiche («*Practice Directions*»), da considerarsi alla stregua di atti di *soft law*⁷⁵¹ circa le modalità concrete di esercizio della facoltà d'intervento *ex art. 36, par. 2 CEDU*, altresì annunciando un contestuale emendamento delle norme contenute nel Regolamento di Procedura della Corte, con un tempismo giudicato da alcuni autori come particolarmente 'calzante', viste le molteplici istanze di intervento contestualmente depositate in *Ucraina e Paesi Bassi c. Russia*⁷⁵². Se, da un lato, vi è la convinzione secondo cui le osservazioni presentate dagli Stati terzi, nonché le argomentazioni giuridiche e le prove raccolte durante eventuali colloqui con rifugiati ucraini negli Stati membri che li hanno accolti, potrebbero senz'altro rivelarsi utili al fine di addivenire ad una decisione di merito che tenga il più possibile in considerazione le istanze degli individui coinvolti, vi è, d'altro lato, il fondato timore che la cospicua quantità di istanze presentate, spesso connotate da una significativa carica politica, possa compromettere il corretto ed effettivo adempimento delle competenze decisorie della Corte EDU; non sorprende, dunque, che già nella Dichiarazione di Copenaghen la medesima Corte abbia chiesto agli Stati di coordinare i loro contributi in sede d'intervento.

Anzitutto, la Corte EDU ha provveduto, dopo una decisione adottata in seduta plenaria, a modificare il proprio Regolamento di Procedura, introducendo importanti emendamenti all'art. 44, entrati ufficialmente in vigore a far data dal 20 marzo 2023.

In primo luogo, è stata prevista un'ulteriore fase, prodromica rispetto alla formale presentazione dell'istanza di intervento *ex art. 36, par. 2 CEDU*, in cui l'interessato deve richiedere alla Corte EDU di poter intervenire nel corso delle udienze pubbliche, entro un termine perentorio di quattro settimane, decorrente dalla pubblicazione della data in cui la Corte medesima ha reso nota la propria intenzione di voler celebrare delle udienze; infatti, la partecipazione di terzi intervenienti alle udienze pubbliche è, in conformità a quanto statuito *ex art. 44, par. 3, lett. a) del RoP*, consentita solo in circostanze del tutto eccezionali, nella misura in cui l'intervento possa essere giustificato in nome di una corretta amministrazione della giustizia⁷⁵³. In secondo luogo, il RoP è stato modificato al fine di apportare maggiori chiarimenti per quel che concerne le date relative ai termini per

⁷⁵⁰ Dichiarazione di Copenhagen, § 40.

⁷⁵¹ Practice Directions, Third-Party Intervention under Article 36 § 2 of the Convention or under Article 3, second sentence, of Protocol No. 16 (d'ora in avanti, 'Practice Directions on Third-Party Intervention').

⁷⁵² Cfr. J. BATURA, 'The Objective Friends of the Court – New Insights into the Role of Third Parties before the European Court of Human Rights', in *EJIL: Talk!*, 19.04.2023, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁷⁵³ Practice Directions on Third-Party Intervention, p. 3, § 19.

la richiesta d'intervento; mentre la precedente formulazione dell'art. 44, par. 4, lett. b) aveva ingenerato molta confusione tra i potenziali intervenienti, soprattutto per ciò che riguardava il termine *a quo* a partire dal quale poter depositare le istanze d'intervento, è stato ora chiarito che la data in cui la Corte EDU rende noto di aver comunicato il ricorso allo Stato convenuto funge da termine iniziale, dal quale decorrono le dodici settimane di tempo per esercitare questo diritto⁷⁵⁴.

Inoltre, sempre ai sensi delle menzionate «*Practice Directions*» emesse dal Presidente della Corte in ossequio al potere ad esso conferito *ex art.* 32 del RoP, la Corte EDU ha chiarito le norme e le prassi esistenti in materia. In questo senso, un'analisi dei diversi motivi e requisiti procedurali previsti dalle istruzioni pratiche per ciascuna categoria di intervenienti rivela come la Corte EDU abbia inteso interpretare l'intervento dei terzi. Secondo la Corte, gli *amici curiae* intervengono per assisterla con la loro particolare competenza e hanno il divieto di occuparsi delle circostanze particolari del caso; il loro intervento, dunque, assolve quindi ad una funzione di semplice *input*⁷⁵⁵. Al contrario, i c.d. terzi *interessati* – nel cui novero non sembra, almeno da quello che si evince dal dato testuale, possano essere inclusi gli altri Stati parte della Convenzione – sono legittimati ad intervenire in quanto i loro diritti potrebbero soffrire un pregiudizio derivante dalla statuizione finale. In quest'ipotesi, tuttavia, la Corte EDU esige che le osservazioni riguardino esclusivamente le questioni di fatto e diritto riconducibili a quello specifico interesse giuridico. In considerazione della peculiare posizione giuridica di soggetti «*special affected*», questa tipologia d'intervento risulta funzionale, più che a coadiuvare la Corte EDU da un punto di vista 'probatorio', a garantire l'equo processo, consentendo agli individui di essere ascoltati, pur sempre in un'ottica di dialogo e di trasmissione di opinioni⁷⁵⁶.

Per quello che concerne, invece, l'intervento degli Stati ai sensi dell'art. 36, par. 2 CEDU, tale facoltà sarebbe giustificata alla luce dell'effetto *indiretto* che l'esito di un determinato procedimento può avere sull'interpretazione degli obblighi convenzionali, in considerazione della funzione nomofilattica adempiuta dalla Corte EDU. Anche in questo frangente, come già rilevato a proposito dell'art. 63 dello Statuto della CIG, l'intervento degli Stati terzi – pur non potendosi escludere che l'esercizio della relativa facoltà possa essere ispirato, in misura più o meno rilevante, da un interesse privato all'esito del procedimento – risponde pertanto ad una funzione di dialogo.

Sul punto la Corte EDU indugia ulteriormente, imponendo agli Stati, nelle loro istanze di intervento, di riferirsi solo ed esclusivamente agli aspetti del caso concreto dotati di una rilevanza 'per i loro interessi'; se, dunque, gli interessi privati che motivano lo Stato terzo ad intervenire nel procedimento ricoprono senz'altro un ruolo cruciale nell'orientare la volontà di avvalersi o meno tale strumento, gli stessi ne limitano significativamente il contenuto. L'intervento degli Stati terzi

⁷⁵⁴ *Practice Directions on Third-Party Intervention*, p. 4, § 20.

⁷⁵⁵ *Practice Directions on Third-Party Intervention*, p. 2, §§ 10-11.

⁷⁵⁶ *Practice Directions on Third-Party Intervention*, p. 2, §§ 12.

risulta pertanto in tutto e per tutto assimilato all'istituto dell'*amicus curiae*, potendo essere preso in considerazione soltanto qualora esso riguardi tutti gli aspetti fattuali del procedimento, ovvero se il *focus* principale dell'istanza risiede nella volontà di presentare elementi di prova, specie se relativi a documenti di intelligence o deposizioni testimoniali nella loro esclusiva disponibilità⁷⁵⁷.

Gli Stati terzi intervenienti non divengono parti del procedimento e, quindi, non godono dei diversi diritti riconnessi alla qualità di parte; ad esempio, essi non hanno il diritto di formulare richieste per quel che concerne possibili adeguamenti della procedura dinanzi alla Corte EDU, né possono formulare istanze rimediale di alcun tipo, o partecipare a negoziati di composizione amichevole tra le parti, o ancora chiedere la rinuncia o il rinvio di un caso alla Grande Camera. Utilizzando un'efficace metafora suggerita da più d'un autore⁷⁵⁸, tali limitazioni depongono a favore del fatto che, facendo uno sforzo d'immaginazione e concependo un procedimento di fronte alla Corte EDU come un autoveicolo, i terzi intervenienti rimangono sul 'sedile del passeggero', non avendo alcuna facoltà di orientare la procedura nell'una o nell'altra direzione, essendo il percorso già tracciato dal ricorrente e dal convenuto, che siedono al posto di guida.

Ancora, con un'iniziativa piuttosto innovativa, le *Practice Directions* hanno precisato, per la prima volta in maniera esplicita, che gli Stati terzi non sono autorizzati ad esprimere alcun sostegno diretto nei confronti dell'una o dell'altra parte coinvolta nel procedimento⁷⁵⁹. Ciò parrebbe, con ogni evidenza, 'stridere' con la volontà, a più riprese manifestata dagli Stati parte che hanno presentato l'istanza di intervento, di prendere parte al giudizio nell'ottica di sostenere le ragioni dello Stato ricorrente. Invero, dichiarazioni d'intervento quali quelle manifestate dall'Irlanda, che ha motivato la propria istanza alla luce dell'intenzione di accertare la responsabilità internazionale della Russia per l'atto di aggressione armata posto in essere nei confronti dell'integrità territoriale dell'Ucraina⁷⁶⁰, ovvero ancora da Polonia e Romania, le cui istanze *ex art. 36, par. 2 CEDU* hanno espresso ampia solidarietà e sostegno nei confronti dell'Ucraina⁷⁶¹, depongono a favore del fatto

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ J. BATURA, I., RISINI, 'Of Parties, Third Parties and Treaty Interpretation: Ukraine v. Russia (X) before the European Court of Human Rights', in *EJIL:Talk!*, 26.09.2022; J. BATURA, 'The Objective Friends of the Court – New Insights into the Role of Third Parties before the European Court of Human Rights', in *EJIL: Talk!*, 19.04.2023, entrambi disponibili su www.ejiltalk.org.

⁷⁵⁹ *Practice Directions on Third-Party Intervention*, p. 1, § 2: «The role of third parties invited or granted leave to intervene under Article 36 § 2 of the Convention is to put before the Court, as impartially and objectively as possible, legal or factual points capable of assisting it in resolving the matters in dispute before it on a more enlightened basis. In consequence, third parties are not entitled to express support directly for one or the other party, make requests as regards the procedures before the Court, seek a remedy from the Court, participate in friendly-settlement negotiations between the parties, or seek the relinquishment or referral of a case to the Grand Chamber».

⁷⁶⁰ Cfr. Statement by Minister Coveney on Ireland's Third-Party Intervention Before the European Court of Human Rights, « [...] I have been determined to reinforce our solidarity with Ukraine at the Council of Europe. The Government's decision to seek leave from the European Court of Human Rights to intervene in this important case is a tangible demonstration of that. »

⁷⁶¹ Cfr. Ministry of Foreign Affairs, Republic of Poland, Poland filed a declaration of intervention to the International Court of Justice in Ukraine's case against Russia, in cui si legge che la volontà di intervenire dinanzi alla CIG « [...]It

che, nella prassi recente, gli Stati terzi intendono ‘permeare’ le proprie richieste d’intervento esprimendo una presa di posizione nei confronti dell’uno o dell’altro Stato coinvolto nel procedimento. In ogni caso, non avendo la Corte EDU ancora emanato alcuna decisione per dichiarare l’ammissibilità o meno di tali istanze d’intervento, occorre rimanere in attesa per capire se la stessa riterrà opportuno adottare un approccio più rigoroso o se, invece – in considerazione della ‘sensibilità politica’ del caso *de quo* – preferirà allinearsi alla flessibilità dimostrata dalla CIG.

Ad ogni buon conto, la posizione espressa dalla Corte EDU, secondo cui gli Stati terzi intervenienti non possono in alcun modo esprimere un sostegno esplicito nei confronti di uno degli Stati coinvolti nella controversia, sembra costituire un’eccezione piuttosto innovativa nell’ambito del diritto internazionale. In questo senso, né la CPGI prima, né la CIG dopo, hanno dimostrato di opporsi al fatto che gli Stati potessero eventualmente ritenere di voler intervenire in una determinata controversia per sostenere la posizione di uno tra i contendenti. Sebbene la necessità che i fatti portati all’attenzione della Corte EDU per il tramite dell’intervento di terzi siano il più possibile connotati da oggettività risponde, con ogni evidenza, alla necessità di garantire la corretta amministrazione della giustizia, rimane comunque il dubbio che l’intervento dello Stato terzo possa non essere mai del tutto neutrale. Ci si potrebbe chiedere, peraltro, se tale limitazione sia vincolante anche nei confronti della Corte EDU stessa per ciò che concerne l’ammissione degli interventi, dal momento che tanto la Convenzione quanto il Regolamento di Procedura sono del tutto silenti a questo proposito. Sicuramente, pretendere che l’intervento di terzi sia, soprattutto quando esercitato dagli Stati, ispirato a canoni di oggettività, ha significativi risvolti in termini di maggiore legittimità, senza tuttavia attenuare le problematiche inerenti al principio di parità delle armi e, più in generale, di equo processo. Resta, pertanto, da vedere se (e secondo quali modalità) la Corte EDU applicherà questi principi nella prassi, alla luce del significativo incremento dell’uso dell’intervento di terzi come strumento politico.

Ci si potrebbe, da ultimo, domandare perché la Corte EDU si sia preoccupata di definire le categorie di terzi intervenienti, altresì precisando i limiti dell’esercizio della facoltà di intervento. Da un punto di vista procedurale, appare lodevole che la Corte abbia ritenuto opportuno elucidare compiutamente le funzioni e le condizioni di applicazione degli strumenti procedurali messi a disposizione dalla Convenzione e dal Regolamento di Procedura, al contempo esortando gli Stati a scegliere lo strumento giusto di conseguenza. Tuttavia, la strategia attraverso cui la Corte EDU

complements other actions the Republic of Poland is currently taking in this area, including referral of crimes committed in Ukraine to the International Criminal Court and *a request for intervention in the Ukrainian-Russian dispute before the European Court of Human Rights*, among others» (enfasi aggiunta); ancora, cfr. Ministry of Foreign Affairs, Government of Romania, ‘Romania Has Decided to Intervene in Favour of Ukraine at the European Court of Human Rights in the Case Against the Russian Federation’, Press Release, 16.09.2022.

intenderà esaminare gli interventi di Stati terzi che hanno inteso ‘ibridare’ le loro istanze d’interventi finalizzati ad enunciare fatti e informazioni indipendenti con interessi personali di matrice politica resta ad oggi ancora in larga parte ancora incerta.

3.7. Conclusioni provvisorie

L’intervento di terzi costituisce uno strumento che, nell’ambito del diritto interno sia, per quanto d’interesse in questa sede, internazionale, è funzionale alla tutela di interessi privati e collettivi. Non può non rilevarsi, tuttavia, come – con la parziale eccezione del ricorso all’*amicus curiae* – l’istituto sia stato scarsamente utilizzato. La recente ‘riscoperta’ dell’intervento nella sua specifica fisionomia preordinata alla tutela degli interessi collettivi, nonché le peculiari caratteristiche dell’istituto nelle sue diverse forme e, più in generale, quelle dell’ordinamento internazionale consentono di evidenziare alcune principali difficoltà che ostacolano un ricorso più diffuso all’intervento dinanzi a corti e tribunali internazionali, siano essi a competenza generale come la CIG o settoriale come la Corte EDU. Tuttavia, con riferimento alla (pur scarsa) prassi analizzata nel corso del presente capitolo, è possibile registrare un’incoraggiante tendenza – espressa tanto dagli Stati intervenienti quanto dalle istanze giurisdizionali rispettivamente adite mediante istanza d’intervento – a concepire i ricorsi interstatali sui diritti umani alla stregua di ‘sede giurisdizionale d’elezione’ nel cui contesto effettuare considerazioni significativamente orientate alla valutazione (quando non anche alla diretta protezione) di interessi diffusi e collettivi.

Invero, pur dovendosi dar conto della persistenza di istanze d’intervento perlopiù motivate dalla volontà (tutta politica) di manifestare solidarietà e supporto nei confronti di Stati che hanno instaurato procedimenti per denunciare violazioni di diritti fondamentali consumatesi sul loro territorio o a danno di propri concittadini, non può non rilevarsi come la recente prassi abbia riaperto i riflettori sull’esistenza di strumenti procedurali che consentono un’apertura del contenzioso verso l’esterno. In tal senso, l’art. 63 dello Statuto della CIG e l’art. 36, par. 2 CEDU, quest’ultimo da interpretarsi alla luce delle linee-guida recentemente licenziate dalla stessa Corte EDU, recanti importanti emendamenti apportati al Regolamento di Procedura, nonché le modalità concrete con cui le stesse corti hanno ritenuto opportuno gestire tale ‘ondata’ di richieste d’intervento, depongono a favore di un sostanziale accantonamento della preponderante natura privata e soggettiva dell’interesse di natura giuridica esistente in capo allo Stato che agisce.

Invero, il contenuto delle molteplici istanze d’intervento formulate dagli Stati nell’ambito del procedimento *Ucraina c. Russia* dinanzi alla CIG – essendo circoscritto alla presentazione di osservazioni circa la ricostruzione interpretativa delle norme pattizie oggetto del contendere o, alternativamente, a fornire informazioni utili ad assistere il giudice internazionale nell’adozione di

una decisione il più possibile ‘giusta’, tenendo conto delle varie istanze in gioco –, nonché le notevoli limitazioni che caratterizzano le modalità di partecipazione degli Stati terzi alle udienze pubbliche lasciano intravedere un notevole *sbilanciamento* della procedura a favore di una dimensione collettiva. Se una simile tendenza parrebbe potersi giustificare prevalentemente alla luce del peculiare oggetto del contendere di questi procedimenti interstatali e, dunque, della loro finalità di salvaguardia di interessi collettivi, cui sottende la volontà di tutelare diritti e libertà fondamentali degli individui, essa costituisce altresì espressione della concreta attuazione di alcuni dei principi generali che regolano lo svolgimento del processo internazionale, tra cui la corretta amministrazione della giustizia e l’eguaglianza formale tra le parti coinvolte nel procedimento.

CAPITOLO QUARTO

ACCERTAMENTO DELL'ILLECITO E ADOZIONE DI MISURE DI RIPARAZIONE NELL'AMBITO DI UN RICORSO INTERSTATALE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI: VERSO LA CONFIGURAZIONE DI UN DIRITTO INDIVIDUALE ALLA RIPARAZIONE DEI PROCEDIMENTI TRA STATI?

SOMMARIO: 4.1. Introduzione. - Sezione I - RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE PER VIOLAZIONE DI DIRITTI UMANI: LO STRUMENTO DI RICORSO INTERSTATALE 'AL CROCEVIA' TRA LA DISCIPLINA GENERALE E LA DISCIPLINA PATTIZIA: UNA VARIETÀ DI PROBLEMATICHE. - 4.2. Dal generale al particolare? Il regime tradizionale della responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti e le integrazioni introdotte dai *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law*. - 4.3. Accertamento della responsabilità e adozione di misure di riparazione nell'ambito dei diversi sistemi di tutela previsti dai trattati sui diritti umani: specificazione di una disciplina generale o regimi giuridici *self-contained*? - 4.3.1. Efficacia giuridica dell'accertamento della responsabilità degli Stati e misure di riparazione disposte da organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani. - 4.3.2. Efficacia giuridica dell'accertamento della responsabilità degli Stati e misure di riparazione disposte da tribunali ed organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati regionali in materia di diritti umani. - Sezione II – LA PRASSI ESISTENTE: NECESSITÀ DI UNA DIVERSIFICAZIONE TRA LE DIVERSE CATEGORIE DI RICORSO INTERSTATALE E CONSIDERAZIONI DI PROSPETTIVA PER L'ENUCLEAZIONE DI UN DIRITTO ALLA RIPARAZIONE DIRETTAMENTE IN CAPO ALL'INDIVIDUO. - 4.4. Introduzione. - 4.4.1. Domande di riparazione formulate nell'ambito di ricorsi interstatali di origine privata: compensazione e «*just satisfaction*» quali punti fermi di una disciplina caratterizzata da persistenti incertezze procedurali. - 4.4.2. - Domande di riparazione formulate nell'ambito di ricorsi interstatali di origine pubblica: una prassi in *status nascendi* tra rinnovate certezze procedurali e progressive aperture verso forme 'composite' di riparazione. - 4.5. Conclusioni provvisorie.

4.1. Introduzione

Terminata l'analisi dei c.d. procedimenti incidentali che, come già ampiamente rilevato nel precedente capitolo con riferimento all'esercizio della giurisdizione cautelare e all'intervento di Stati in qualità di terzi o di c.d. *amici curiae*, possono ben caratterizzare – diventandone, anzi, una 'costante' in tempi recenti – lo svolgimento delle procedure di ricorso interstatale instaurate sulla base di trattati in materia di diritti umani, si è avuto modo di evidenziare come, pur se con riferimento ad una prassi giurisprudenziale ancora in fase di sviluppo, la dimensione *collettiva* parrebbe aver progressivamente permeato tale tipologia di procedimenti a discapito della loro dimensione più

marcatamente bilaterale e *privata* che, per quanto intaccata in maniera notevole, costituisce pur sempre il loro tratto distintivo, frutto della classica impostazione reciproca del contenzioso internazionale.

Il presente capitolo, con cui terminerò – prima di lasciar spazio ad alcune riflessioni conclusive – la disamina delle problematiche procedurali che caratterizzano, allo stato attuale, i procedimenti interstatali sui diritti umani, nonché delle possibili prospettive di coordinamento tra dimensione *collettiva* e dimensione *privata* di queste tipologie di ricorso, intende spostare ulteriormente in avanti l’immaginaria linea temporale attraverso cui si dipana lo svolgimento di un procedimento interstatale. Ci si soffermerà ora sulla fase *post-judgment* e, in particolar modo, su una tra le principali conseguenze che si producono nei rapporti tra Stati nell’ipotesi in cui uno di questi si renda responsabile della violazione di una o più disposizioni contenute in un trattato multilaterale in materia di diritti umani: vale a dire, l’obbligo (secondario) di rimuovere tutte le conseguenze derivanti dall’illecito e, ove ritenuto opportuno, risarcire i pregiudizi sofferti dagli altri Stati parte della convenzione o da altri soggetti, primi tra gli altri gli individui-vittima delle violazioni.

I contenuti dei successivi paragrafi saranno presentati e analizzati secondo la struttura che segue. Anzitutto, premessi brevi cenni sulla disciplina classica del regime di responsabilità internazionale degli Stati, si renderà necessario delineare il rapporto giuridico *sui generis* che si instaura in conseguenza della violazione degli obblighi primari in materia di diritti umani, dato che la peculiarità di questi ultimi è destinata a ‘riverberarsi’ inevitabilmente sull’intera procedura e, per quel che è qui d’interesse, sulla tematica delle misure di riparazione. Invero, com’è noto, dopo oltre quarant’anni di lavoro, nel 2001 la Commissione di diritto internazionale (CDI) ha provveduto a codificare il diritto internazionale consuetudinario esistente in materia di riparazioni nel suo Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per atti internazionalmente illeciti (d’ora in avanti, Progetto di articoli o anche ARSIWA)⁷⁶². Tale strumento – sulla cui efficacia giuridica permangono, per la verità, ancora alcune incertezze⁷⁶³ – non si occupava, *ictu oculi*, di disciplinare il risarcimento da corrispondere ad attori non statali. Tuttavia, ad uno sguardo più attento, alcune delle disposizioni ivi previste non escludono del tutto tale ipotesi: invero, ai sensi del combinato disposto degli artt. 33, 57 e 58 ARSIWA, si precisa che le disposizioni del Progetto di articoli erano state adottate «*without prejudice*» nei confronti degli obblighi il cui adempimento risulta dovuto a soggetti di diritto internazionale *diversi* rispetto agli Stati (primi tra gli altri, gli individui).

⁷⁶² International Law Commission (ILC), *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), Chp.IV.E.1.

⁷⁶³ *Ex multis*, si considerino le riflessioni di F. LUSA BORDIN, ‘Still Going Strong: Twenty Years of the Articles on State Responsibility’s ‘Paradoxical’ Relationship between Form and Substance’, in *EJIL:Talk!*, 3.08.2021, disponibile su www.ejiltalk.org; M. ARCARI, ‘The Future of the Articles on State Responsibility: A Matter of Form or of Substance?’, in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-In, Vol. 93, 2022, pp. 3-21.

È per questa ragione che, nel 2005, quattro anni dopo l'adozione degli ARSIWA, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato i c.d. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (d'ora in avanti, *Basic Principles and Guidelines*)⁷⁶⁴, strumento di *soft law* licenziato nell'ottica di individuare e sistematizzare soluzioni più adeguate al fine di garantire una riparazione adeguata nei confronti delle vittime di violazioni di diritti umani connotate da una certa gravità e sistematicità, preso atto della necessità di implementare canoni applicativi *ad hoc* in tutte quelle ipotesi in cui le conseguenze derivanti dal fatto illecito e, nello specifico, le misure di riparazione eventualmente disposte, devono essere indirizzate non allo Stato, sia esso *direttamente* o *indirettamente* leso, che si fa promotore dell'iniziativa giudiziaria volta ad accertare la responsabilità internazionale, ma agli individui-vittima che hanno in concreto sofferto le conseguenze dell'illecito.

In un secondo momento, si procederà ad illustrare le modalità con cui si configura un obbligo *secondario* di riparazione in capo allo Stato che abbia disatteso un obbligo internazionale *primario* (o che vi abbia adempiuto in maniera inesatta o parziale) avente ad oggetto la tutela di diritti e libertà fondamentali, nonché il contenuto materiale della riparazione e, soprattutto, l'identificazione dei diversi soggetti legittimati a beneficiare delle misure di riparazione di volta in volta indicate al fine di eliminare le conseguenze dell'illecito.

In quest'ottica, coerentemente con l'analisi svolta finora, sarà utile effettuare un'indagine comparativa delle specifiche norme pattizie contenute nelle diverse convenzioni in materia di diritti umani considerate ai fini del presente lavoro, nella misura in cui esse attribuiscano agli organi di controllo dagli stessi istituiti la facoltà di disporre misure di riparazione, applicabili indistintamente a procedimenti di natura individuale o interstatale, rilevando analogie e possibili differenze con la disciplina 'tradizionale' della responsabilità internazionale degli Stati, se del caso ipotizzando una loro qualificazione in termini di regimi giuridici «*self-contained*».

Da ultimo, ci si domanderà se e, in caso di risposta affermativa, in quale misura i provvedimenti di merito adottati al termine di un procedimento di ricorso interstatale instaurato in base ad un trattato sui diritti umani e contenenti statuizioni in materia di riparazione risentano di un duplice ordine di 'contaminazioni' derivanti, per un verso, dalla disciplina generale dettata per le riparazioni indicate all'esito di giudizi tra Stati aventi ad oggetto obblighi *diversi* da quelli previsti a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e, per altro verso, dal concreto contenuto delle misure riparative pronunciate nel contesto di ricorsi individuali.

⁷⁶⁴ UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, U.N. Doc. E/CN. 4/2005/L. 48 (13 April 2005).

A tal fine, l'indagine sarà condotta anche e soprattutto alla luce delle distinte tipologie di ricorsi interstatali già più volte individuate ed esaminate nel corso della presente trattazione⁷⁶⁵. Se, infatti, l'incidenza di tale categorizzazione si è rivelata essere scarsamente incisiva sulla disciplina procedurale – che conosce un'alterazione importante, pur se elaborata in via giurisprudenziale, soltanto per ciò che concerne la diversa applicazione dei vari requisiti di ammissibilità dei ricorsi e l'esercizio della competenza cautelare –, essa parrebbe invece idonea ad influire in maniera più pervasiva per ciò che concerne le misure di riparazione di volta in volta ordinate.

Come si vedrà, a seconda della diversa tipologia di procedimento di ricorso interstatale nel cui contesto tali misure di riparazione possono trovare applicazione, le stesse parrebbero suscettibili di (e anzi, a parere di diversi studiosi, dovrebbero), essere 'rimodulate' tanto da un punto di vista *oggettivo*, dovendo diversificarne contenuti e modalità operative – a seconda che, ad esempio, il ricorso sia instaurato al fine di denunciare violazioni strutturali di diritti fondamentali da cui possono derivare pregiudizi nei confronti di un numero indeterminato, spesso non quantificabile, di individui-vittima, ovvero nell'ipotesi in cui, al contrario, lo Stato ricorrente agisca per conto di individui ben determinati – quanto da un punto di vista *soggettivo*, dovendo tenere in debita considerazione non solo gli interessi dello Stato che instaura il ricorso, ma anche e soprattutto la peculiare posizione giuridica dei soggetti individuali materialmente lesi dall'illecito, nei cui confronti le misure di riparazione devono essere destinate.

SEZIONE I

RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE PER VIOLAZIONE DI DIRITTI UMANI: LO STRUMENTO DI RICORSI INTERSTATALE AL 'CROCEVIA' TRA LA DISCIPLINA GENERALE E LA DISCIPLINA PATTIZIA: UNA VARIETÀ DI PROBLEMATICHE

4.2. Dal generale al particolare? Il regime tradizionale della responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti e le integrazioni introdotte dai *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law*

Quale utile premessa per quanto si dirà *infra*, occorre anzitutto fornire brevi ragguagli preliminari, senza alcuna pretesa di esaustività, circa le concrete modalità di svolgimento della fase finale di un

⁷⁶⁵ Ancora una volta, si fa riferimento alla già citata bipartizione, benché imperfetta e suscettibile di generare sovrapposizioni tra l'una e l'altra tipologia, tra procedimenti aventi carattere *privato* o *interessato*, la cui struttura presenta significativi punti di contatto con l'istituto della protezione diplomatica, e procedimenti aventi natura *pubblica* o *disinteressata*, concepiti sulla falsariga della c.d. *actio popularis*.

procedimento avente natura contenziosa di fronte ad una corte internazionale – e, pur se con talune differenze *operative*, dinanzi agli organi quasi-giurisdizionali di controllo –, culminante, per quanto d'interesse in questa sede, con l'accertamento dell'illecito e l'indicazione di eventuali misure di riparazione.

Ultimata la fase di trattazione orale della controversia, svolta attraverso la celebrazione di udienze durante le quali viene disposta l'audizione di tutte le parti in causa, dei soggetti intervenuti nel giudizio in qualità di terzi o *amici curiae*, nonché di esperti (nominati su istanza di parte o d'ufficio) ed eventuali testimoni, comincia la fase deliberativa, in cui il collegio giudicante di un tribunale avente competenza generale, di una corte regionale settoriale o, in alternativa, i componenti degli organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani sono chiamati ad esporre i loro intendimenti circa la soluzione da adottare in relazione alle conclusioni formulate dalle parti⁷⁶⁶. La soluzione definitiva è contenuta all'interno di un atto, che esprime una valutazione giuridica in ordine alle posizioni delle parti; nel caso in cui tale atto sia pronunciato da un organo avente natura giurisdizionale *tout court*, lo stesso assumerà le vesti di una sentenza dotata di efficacia vincolante⁷⁶⁷; nell'ipotesi in cui, invece, la competenza decisionale sia stata attribuita ad un meccanismo quasi-giurisdizionale di tutela, il provvedimento finale sarà adottato sotto forma di c.d. osservazioni conclusive, altresì definite '*views*', prive di effetti vincolanti per lo Stato nei cui confronti vengono emanate⁷⁶⁸.

Ad ogni buon conto, ogniquale volta la decisione finale, a prescindere alla forma mediante la quale viene adottata, accerti l'avvenuta violazione di una o più norme in materia di diritti umani e, con essa, la responsabilità internazionale dello Stato, si andrà a configurare – in maniera non diversa da quanto accade, ad esempio, in caso di inosservanza di un accordo bilaterale in materia

⁷⁶⁶ Per una dettagliata esposizione della fase deliberativa, si consideri M.N. SHAW, *Rosenne's Law and Practice of the International Court, 1920-2015* (Leiden: Brill Nijhoff), 2016, spec. pp. 1573 e ss.

⁷⁶⁷ G. MORELLI, *La Sentenza Internazionale* (Padova: Cedam), 1931, p. 212; una prima e chiara apparizione nel concetto di *res iudicata* può essere rintracciata in Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Interpretation of Judgments Nos. 7 & 8 (Chorzow Factory)*, Judgment, 16th December 1927, Series A, No. 13, Opinion Dissidente de M. Anzilotti, p. 23; in dottrina, invece, si considerino B. CHENG, *General Principle of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (Cambridge: Cambridge University Press), 2006, pp. 336-372; Y. SHANY, *The Competing Jurisdictions of International Courts and Tribunals* (Oxford: Oxford University Press), 2003, in particolare pp. 22-28, 164-173, 245-255; W.S. DODGE, 'Res iudicata', in R. WOLFRUM (ed.) *Max Planck Encyclopedia for Public International Law*, [MPEPIL], January 2006, disponibile online.

⁷⁶⁸ Molto in dottrina è stato scritto circa l'efficacia da attribuire alle raccomandazioni pronunciate dagli organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti in seno ai trattati multilaterali ONU in materia di diritti umani; *ex pluribus*, si vedano J.S. DAVIDSON, 'Intention and Effect: The Legal Status of the Final Views of the Human Rights Committee', in G. HUSCROFT, P. RISHWORTH (eds.), *Litigating Rights: Perspectives from Domestic and International Law* (Oxford-Portland Oregon: Hart Publishing), 2002, pp. 305-322; T. BUERGENTHAL, 'The U.N. Human Rights Committee', in J.A. FROWEIN, R. WOLFRUM (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 341-398, in particolare 397; R. VAN ALEBEEK, A. NOLLKAEMPER, 'The Legal Status of Decisions of Human Rights Treaty Bodies in National Law', in H. KELLER, G. ULFSTEIN (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy* (Cambridge: Cambridge University Press), 2012, pp. 356-413.

di commercio internazionale o, ancora, di un accordo di delimitazione dei confini marittimi tra due o più Stati (e, dunque, a prescindere dal contenuto dell'obbligo *primario* violato) – l'obbligo *secondario* di provvedere alla riparazione degli effetti derivanti dall'illecito⁷⁶⁹.

Tale (logico) assunto trova una prima conferma all'interno del già menzionato Progetto di Articoli, il cui art. 1 afferma che, nell'ambito del diritto internazionale, qualsiasi atto illecito, quale che sia l'origine e la natura dell'obbligo *primario* violato, implica l'insorgere della responsabilità internazionale in capo allo Stato, dando origine ad una nuova relazione giuridica tra il medesimo e gli altri Stati o ulteriori soggetti nei cui confronti si sono prodotte le conseguenze dell'illecito, implicante la configurazione di un obbligo *secondario* di riparare il danno.

Ai sensi dell'art. 2 ARSIWA, affinché uno Stato possa essere considerato responsabile di un illecito internazionale, è necessario che risulti soddisfatto un duplice ordine di requisiti: a) anzitutto, si richiede un elemento c.d. *oggettivo*, che si sostanzia nella violazione di una o più norme di diritto internazionale; b) in secondo luogo, al fine di integrare il c.d. elemento soggettivo, è necessario che la condotta illecita possa essere attribuita allo Stato, attraverso azioni od omissioni riconducibili all'operato degli organi *de iure* o *de facto* dello stesso. Per ciò che riguarda, invece, la configurazione di un c.d. elemento *psicologico* suscettibile di essere ricondotto entro l'alveo delle due tradizionali categorie del dolo e della colpa, derivanti dal diritto interno, la dottrina internazionalistica è pressoché concorde nel ritenere questo requisito come non necessario nell'ottica di prospettare la responsabilità internazionale dello Stato, eccezion fatta per alcuni specifici obblighi di rango primario connotati da un elemento ulteriore, imprescindibile non soltanto al fine di attribuire allo Stato la relativa condotta, ma proprio affinché la stessa fattispecie possa venire ad esistenza⁷⁷⁰. A titolo d'esempio, si pensi al crimine di genocidio che, com'è noto, si caratterizza per

⁷⁶⁹ Sull'argomento, cfr. in generale C. GRAY, *Judicial Remedies in International Law*, Oxford Monographs in International Law (Oxford: Clarendon Press), 1987; M. EVANS, K. STRATOS, *Remedies in International Law: The Institutional Dilemma* (Oxford: Hart Publishing), 1998; per ciò che invece concerne, nello specifico, l'obbligo di riparazione che sorge in seguito all'inosservanza di norme internazionali, consuetudinarie o pattizie, poste a tutela dei diritti umani dell'individuo, cfr. invece A. RANDELZHOFFER, C. TOMUSCHAT (eds), *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff), 1999; M. T. KAMMINGA, *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), 1994, pp. 127 ss.; G. BARTOLINI, *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale* (Napoli: Jovene Editore), 2009; D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2015; I. SIATITSA, *Serious Violations of Human Rights: On the Emergence of a New Special Regime* (Oxford: Oxford University Press), 2022.

⁷⁷⁰ Per una ricostruzione del dibattito circa la configurabilità della colpa nell'illecito internazionale, si vedano *ex multis* R. AGO, 'La colpa nell'illecito internazionale', in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Vol. 3 (Padova: Cedam), 1940, pp. 177-206, ove l'autore continuava a considerare la colpa come elemento costitutivo dell'illecito internazionale; *contra*, v. R. LUZZATTO, 'Responsabilità e colpa nel diritto internazionale', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 51, 1968, pp. 53-107; A. GATTINI, 'La notion de faute à la lumière du projet de convention de la Commission du Droit International sur la responsabilité internationale', in *European Journal of International Law*, Vol. 3, Issue 2, 1992, pp. 253-284; O. DIGGELMANN, 'Fault in the Law of State Responsibility - Pragmatism ad infinitum?' in *German Yearbook of International Law*, Vol. 49, 2006, pp. 293-305. In ultima analisi, la colpa è stata ritenuta quale elemento necessario soltanto al fine della configurazione di alcune fattispecie di illecito, come nel caso di violazione di

l'esistenza di due separati elementi soggettivi, tra loro strettamente connessi: a) un intento c.d. 'generale', che deve necessariamente ricomprendere tutti gli elementi oggettivi della definizione degli atti criminali (*actus reus*), ora definito nell'art. 30 dello Statuto della Corte penale internazionale (CPI) come comprendente un elemento volitivo (intenzione) e un elemento cognitivo o intellettuale (consapevolezza); b) un ulteriore intento c.d. speciale, noto anche come *dolus specialis* (intento di distruggere), che rappresenta il requisito soggettivo aggiuntivo atto ad integrare l'intento generale e senza il quale, pur in presenza di uno specifico *actus reus*, il crimine di genocidio non potrebbe neppure concretizzarsi⁷⁷¹.

Tornando alla disciplina generale, al fine di enucleare e successivamente allocare la responsabilità internazionale in capo allo Stato, si è discusso circa la necessità per cui dalla condotta illecita (sia essa attiva od omissiva) debba *altresì* derivare un danno, diretto o indiretto, agli altri Stati nei cui confronti l'illecito ha prodotto le proprie conseguenze. Anche in tal caso, tuttavia, la dottrina sembrerebbe essere concorde nel ritenere che l'esistenza di un danno derivante dall'illecito *non* integri in alcun modo un ulteriore elemento costitutivo *strutturale* della responsabilità internazionale dello Stato.⁷⁷² Peraltro, una simile conclusione sembrerebbe essere avvalorata dalla medesima CDI la quale, nel commento all'art. 2 ARSIWA approvato in seconda lettura, rilevava come la configurazione del danno quale elemento della responsabilità, lungi dal costituire una regola generale, dipende in larga misura dal contenuto dell'obbligo primario la cui inosservanza viene di volta in volta riscontrata⁷⁷³.

Per ciò che è qui d'interesse, anche laddove si sia di fronte ad un'inosservanza di obblighi previsti da trattati in materia di diritti umani, più d'un autore ritiene che l'insorgere della responsabilità dello Stato per illeciti internazionali prescindano dalla configurazione del danno quale elemento costitutivo dell'illecito, inteso nella sua accezione di pregiudizio morale o materiale, diretto

obblighi di c.d. due diligence, ovvero in relazione a specifiche tipologie di condotta, come ad es. per ciò che concerne l'obbligo di genocidio. Cfr. S. BESSON, *La Due Diligence En Droit International*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Vol. 409 (Leiden: Brill Nijhoff), 2022, spec. pp. 280 ss.; M. MILANOVIĆ, 'State Responsibility for Genocide', in *European Journal of International Law*, Vol. 17, Issue 3, 2006, pp. 553-604, in particolare p. 560.

⁷⁷¹ Cfr. su tutti W.A. SCHABAS, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), p. 172.

⁷⁷² Cfr. *ex pluribus* I. BROWNLIE, *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I (Oxford, Clarendon Press), 1983), pp. 53-88; B. GRAEFRATH, *Responsibility and damage caused: relations between responsibility and damages*, *Recueil des cours*, Vol. 185 (Brill: Nijhoff) 1984-II, p. 95; A. TANZI, 'Is Damage a Distinct Condition for the Existence of an Internationally Wrongful Act?', in M. SPINEDI, B. SIMMA (eds.), *United Nations Codifications of State Responsibility* (New York: Oceana Publications) 1987, pp. 1-33; B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale* (Napoli: Editoriale Scientifica; XII Edizione), 2021, pp. 434-435; G. HERNÁNDEZ, *International Law* (Oxford, Oxford University Press; 2nd Edition), 2022, pp. 283-284.

⁷⁷³ « [...] It is sometimes said that international responsibility is not engaged by conduct of a State in disregard of its obligations unless some further element exists, in particular, "damage" to another State. But whether such elements are required depends on the content of the primary obligation, and there is no general rule in this respect», cfr. ILC's Commentary, Article 2 ARSIWA, p. 36, par. 9.

e concreto che si produce nei confronti dello Stato che subisce le conseguenze dell'illecito⁷⁷⁴. Tali studiosi ritengono, con riferimento all'ambito della tutela dei diritti fondamentali degli individui, improprio (o, in alcuni casi, proprio *impossibile*) attribuire un ruolo preponderante al danno materiale nella configurazione dell'illecito, dato che le vittime del comportamento antigiuridico coincidono di solito con i cittadini del medesimo Stato responsabile dell'accertata violazione, non essendo possibile individuare un altro Stato in capo al quale possa configurarsi un danno materiale. Al tempo stesso, sembra difficile che per siffatte violazioni possa configurarsi un c.d. 'danno morale' per gli Stati vincolati al rispetto della norma sui diritti umani, ovvero un pregiudizio alla loro dignità e onore al seguito del manifestarsi dell'illecito⁷⁷⁵. In questo senso, non sembrano neppure assumere una particolare rilevanza eventuali ulteriori accezioni del concetto di danno, quale ad es. il danno 'giuridico', consistente nel pregiudizio al diritto soggettivo degli Stati derivante dalla violazione; tale nozione, invero, non presenta autonomia rispetto alla violazione stessa, finendo per essere assorbita e ricondotta al comportamento antigiuridico oggetto del rapporto di responsabilità⁷⁷⁶.

Tuttavia, alla luce della recente prassi interstatale in materia di diritti umani, e con specifico riferimento alla problematica delle riparazioni, una tale argomentazione risulta solo parzialmente valida. Infatti, essa parrebbe piuttosto derivare dall'esperienza delle misure di riparazione disposte nell'ambito dei ricorsi individuali, la maggior parte delle quali vengono effettivamente instaurate da individui o gruppi di persone nei confronti del proprio Stato di cittadinanza. Per ciò che riguarda i ricorsi tra Stati, invece, la situazione appare notevolmente diversa, tanto nel caso di ricorsi di natura *privata*, che riecheggiano l'impalcatura della protezione diplomatica, quanto nella diversa ipotesi di ricorsi ispirati alla c.d. *actio popularis*. Sia per il momento sufficiente notare che, in entrambe le fattispecie, lo Stato ricorrente pretende di aver subito, quantomeno *indirettamente*, un danno materiale. Nel primo caso, esso agisce in base ad una particolare legittimazione, che lo distingue da tutti gli altri Stati facenti parte del trattato sui diritti umani i cui obblighi risultano violati, dal momento che lo stesso godrebbe di una posizione giuridica *speciale* nei confronti degli individui che hanno patito la violazione dei loro diritti umani ma che risultano pur sempre posti,

⁷⁷⁴ Tra gli altri, cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, cit., spec. pp. 437-438; G. HERNÁNDEZ, *International Law*, cit., p. 284.

⁷⁷⁵ Cfr. M.T. KAMMINGA, *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights*, cit., pp. 137-138; R. PISILLO MAZZESCHI, 'International Obligations to Provide for Reparation Claims?', in S. RANDELZHOFFER, C. TOMUSCHAT (eds.), *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff), 1999, pp.149-172, in particolare 156-157; T. GAZZINI, 'Il contributo della Corte Internazionale di Giustizia al rispetto degli obblighi *erga omnes* in materia di diritti umani', in *La Comunità internazionale* (2000), pp. 19-62, spec. p. 44.

⁷⁷⁶ Sull'impossibilità di scindere il danno 'giuridico' rispetto al comportamento antigiuridico, si consideri tra gli altri C. FOCARELLI, *Diritto internazionale* (Padova: Cedam-Wolters Kluwer), 2021, p. 554, in cui l'autore chiarisce come «non esiste un 'danno' inerente alla (e tutt'uno con la) violazione (c.d. danno giuridico) ma, appunto, tale danno si confonde in tutto e per tutto con l'elemento oggettivo dell'illecito».

a diverso titolo, sotto la giurisdizione dello Stato ricorrente. Nel secondo caso, invece, lo Stato che decide di avviare un procedimento nei confronti di un altro Stato contraente nell'ottica di far valere interessi collettivi contenuti in norme *erga omnes (partes)* lo fa 'sfruttando' la sua posizione di Stato parte del trattato e, pur se non direttamente leso dall'inosservanza attribuibile allo Stato convenuto, è comunque titolare di un interesse giuridico, di matrice *publicistica*, a che il sistema valoriale di cui alla convenzione sia protetto, e ciò anche nell'ipotesi in cui gli individui che hanno in concreto sofferto le conseguenze dell'illecito non siano né suoi cittadini, né tantomeno cittadini dello Stato convenuto. Da ultimo, possono ben delinearci situazioni in cui le anzidette ipotesi sembrano convergere: ciò accade nell'eventualità per cui uno Stato facente parte di un trattato multilaterale contenente obblighi *erga omnes (partes)* assuma una posizione autonoma e distinta rispetto agli altri Stati contraenti, risultando al contempo titolare di un interesse *collettivo* all'osservanza delle norme pattizie, da un lato, e di un interesse *privato* del singolo Stato, dall'altro. A tal riguardo, anche la CDI si è pronunciata nel senso di escludere qualsivoglia configurazione di un danno immateriale in capo agli Stati vincolati al rispetto delle norme sui diritti umani, ovvero di un pregiudizio alla loro dignità e onore a seguito del manifestarsi dell'illecito. Tuttavia, come pure si proverà ad argomentare, non mancano nella 'cassetta degli attrezzi' delle diverse forme di riparazione dell'illecito internazionale, modalità e tecniche in grado di risarcire il danno indiretto o *riflesso* derivante dall'accertata violazione di una o più disposizioni *erga omnes (partes)*. Tali opzioni si baserebbero prevalentemente su di una differenziazione delle forme di riparazione, prediligendo misure aventi carattere restitutivo e non pecuniario, quali ad esempio la richiesta di accertamento della violazione unitamente alla cessazione del fatto illecito e alle garanzie di non ripetizione dello stesso.

Come già accennato, la disciplina delle riparazioni per violazioni di obblighi in materia di diritti umani, pur essendo stata in larga parte elaborata sulla base di principi e regole generali già previsti per il classico regime di responsabilità internazionale degli Stati, si caratterizza altresì per la presenza di elementi *sui generis*, enucleati a partire dallo specifico contenuto dei relativi obblighi, siano essi di natura consuetudinaria o pattizia⁷⁷⁷. Invero, nel caso in cui uno Stato dovesse rendersi responsabile dell'inosservanza di una o più disposizioni internazionali recanti obblighi sui diritti umani esso dovrà, in ossequio a quanto statuito nel Progetto ARSIWA, cessare immediatamente l'illecito (ove questo si sia protratto nel tempo), nonché offrire adeguate assicurazioni e garanzie di non ripetizione e provvedere ad una piena ed effettiva riparazione di ogni pregiudizio causato dall'atto illecito, se del caso predisponendo una c.d. *restitutio in integrum* e, ove tale ipotesi non sia percorribile ovvero anche in aggiunta alla medesima, alla compensazione e alla soddisfazione.

⁷⁷⁷ Cfr. M. FITZMAURICE, 'Interpretation of Human Rights Treaties', in D. SHELTON (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press), 2014, spec. p. 739; I. SIATITSA, *Serious Violations of Human Rights: On the Emergence of a New Special Regime*, cit., spec. p. 152.

Tuttavia, è altrettanto vero che la prassi sviluppatasi già nei primi anni successivi al 2001 ha contribuito a mettere in luce peculiarità proprie connesse a possibili conseguenze ‘aggravate’ che ben possono derivare dall’accertamento di violazioni gravi, sistematiche e su larga scala di diritti umani.

A dire il vero, in ragione della specifica natura riconosciuta agli obblighi previsti da norme imperative di diritto internazionale generale, l’art. 40 ARSIWA già configurava una sorta di disciplina di responsabilità sui generis in caso di violazioni gravi, vale a dire di natura evidente («*gross*») o sistematica («*systematic*»), cioè reiterata in quanto frutto di una condotta deliberata. Secondo alcuni autori, tale indicazione, altresì ripresa nel successivo art. 41, avrebbe senso in una prospettiva unitaria dell’ordinamento giuridico internazionale in cui si intenda preservare l’effettività delle sue regole essenziali, senza tuttavia ‘assorbire’ nel novero delle norme imperative tutti gli obblighi *erga omnes*, stante l’autonomia concettuale e operativa – sovente dimenticata – di tali due categorie⁷⁷⁸. Il medesimo Progetto di articoli del 2001 sembra anzi voler preservare tale dualismo, come peraltro testimoniato dall’art. 48 ARSIWA che, come pur si vedrà nel corso della trattazione, contempla la legittimazione ad invocare la responsabilità da parte di Stati diversi da quello *direttamente* leso, nelle ipotesi in cui vengano in rilievo obblighi *erga omnes* o *erga omnes (partes)* che non riflettano il contenuto precettivo di alcuna norma imperativa corrispondente⁷⁷⁹. Si deve, pertanto, ritenere che la scelta redazionale operata a proposito dell’art. 41 dipenda in larga parte dalla volontà di ridurre il più possibile il regime ‘eccezionale’ dell’illecito aggravato, circoscrivendone l’applicazione alle sole situazioni in cui la responsabilità internazionale sorga a seguito di una violazione grave di una o più norme imperative od obblighi *erga omnes* avente analogo contenuto. Pertanto, ne rimarrebbero escluse violazioni di disposizioni imperative non classificabili come ‘gravi’ quali, ad esempio, norme imperative indisponibili soltanto nei rapporti reciproci tra gli Stati, obblighi *erga omnes* sprovvisti di natura imperativa, ovvero ancora violazioni gravi di norme fondamentali contenute in uno strumento pattizio sui diritti umani concluso su base regionale o universale, ma avente carattere settoriale.

⁷⁷⁸ Cfr. F. SALERNO, *Diritto internazionale: Principi e Norme* (Padova: Cedam-Wolters Kluwer; 5^a Edizione), 2019, spec. p. 487.

⁷⁷⁹ Questa precisazione si rende necessaria alla luce dell’affermazione, diffusa nella letteratura e implicita nelle soluzioni da ultimo accolte nella versione definitiva del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati del 2001, secondo cui le norme di *jus cogens* darebbero vita, per definizione, ad obblighi *erga omnes*. Tuttavia, è necessario, senza alcuna pretesa di esaustività, dare contezza del (mai del tutto sopito) dibattito dottrinale che ha visto contrapposte due principali ricostruzioni interpretative: se, invero, alcuni autori rinvergono una sostanziale ‘corrispondenza’ di contenuto tra norme cogenti e obblighi *erga omnes*, altri studiosi negano tale ricostruzione, evidenziando come – pur potendo esistere casi di ‘assorbimento’ della presunta norma di diritto cogente da parte della norma, avente carattere primario e natura formalmente autonoma, recante obblighi *erga omnes* – i due concetti debbano essere tenuti distinti. Per ciò che concerne la prima interpretazione, cfr. *ex pluribus* B. SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 250 (Leiden: Brill Nijhoff), spec. pp. 293 ss. (con ulteriore bibliografia a p. 294, nota 208); per quanto invece riguarda la seconda ricostruzione, cfr. tra gli altri P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes»* (Napoli: Editoriale Scientifica), 2007, spec. pp. 629-630.

Ad ogni buon conto, la legittimazione degli Stati indirettamente lesi ad invocare la responsabilità internazionale in relazione alla violazione degli obblighi *erga omnes* ed *erga omnes (partes)* a far valere la responsabilità internazionale di un altro Stato è contemplata dall'art. 48 ARSIWA, il quale configura un potere, in capo a ciascuno Stato indirettamente leso, di adottare iniziative di carattere formale nei confronti dello Stato resosi responsabile della violazione, come ad esempio la presentazione di una richiesta di risarcimento o l'avvio di un procedimento dinanzi ad un tribunale internazionale⁷⁸⁰. Inoltre, il commento chiarisce che la norma si fonda sul presupposto che, qualora venga riscontrata una violazione di obblighi a tutela di interessi collettivi di un gruppo di Stati o della comunità internazionale nel suo complesso, la responsabilità può essere invocata da Stati che non risultano lesi ai sensi dell'art. 42: previsione, quest'ultima, che attribuisce allo Stato «*injured*» la facoltà di invocare la responsabilità internazionale dello Stato che ha compiuto l'illecito⁷⁸¹. Dal momento che il tenore letterale di tale disposizione risulta essere stato replicato *verbatim* rispetto a quanto previsto *ex art.* 42 ARSIWA, non vi sarebbero, *ictu oculi*, particolari motivi per interpretarla diversamente. Come argomentato da diversi autori, tale conclusione potrebbe sollevare più di una perplessità. Invero, mentre l'invocazione della responsabilità internazionale ai sensi dell'art. 42 è solidamente basata su una concezione tradizionale del diritto internazionale consuetudinario sulla responsabilità degli Stati, che è strettamente correlata alla possibilità di invocare la violazione materiale di un trattato ai sensi dell'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, l'art. 48 sembrerebbe avere basi meno solide, non essendo possibile ravvisare norme caratterizzate da un simile contenuto nel diritto dei trattati⁷⁸².

Tuttavia, dal punto di vista della CDI, uno Stato può adire una giurisdizione internazionale al fine di far valere interessi e valori collettivi della comunità. Questa conclusione risulta avvalorata dal relatore speciale James Crawford, che ha di fatto confermato che l'art. 48 del Progetto di articoli prevede una simile legittimazione ad agire⁷⁸³. In effetti, è importante evidenziare che, men-

⁷⁸⁰ *Ibid.*

⁷⁸¹ ILC's Commentary on ARSIWA, Article 48, par. 2: «Article 48 is based on the idea that in case of breaches of specific obligations protecting the collective interests of a group of States or the interests of the international community as a whole, responsibility may be invoked by States which are not themselves injured in the sense of article 42. Indeed, in respect of obligations to the international community as a whole, ICJ specifically said as much in its judgment in the *Barcelona Traction* case».

⁷⁸² Cfr. sul punto S. FORLATI, *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale* (Milano: Giuffrè), 2005, in particolare pp. 57-58; M. FITZMAURICE, 'International Responsibility and Liability', in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, E. HEY (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press) 2008, p. 1021; M. LONGOBARDO, 'The Standing of Indirectly Injured States in the Litigation of Community Interests before the ICJ: Lessons Learned and Future Implications in Light of The *Gambia v. Myanmar* and Beyond', in *International Community Law Review*, Vol. 24, Issue 5, 2022, pp. 476-506, p. 492.

⁷⁸³ J. CRAWFORD, 'Responsibility for Breaches of Communitarian Norms: An Appraisal of Article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for International Wrongful Acts', in U. FASTENRATH, R. GEIGER, D.-E. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), 2011, p. 225.

tre alcuni autori ne hanno messo in dubbio la corrispondenza al diritto internazionale consuetudinario⁷⁸⁴, secondo la CDI la circostanza per cui uno Stato «*other than the injured one*» possa formulare un'istanza di riparazione per conto dello Stato direttamente leso o di un diverso beneficiario della norma violata ai sensi dell'art. 48, par. 2 lett. b) costituisce una c.d. «*measure of progressive development*»⁷⁸⁵. Di conseguenza, già nel 2001, la CDI ha ribadito con forza l'idea che la legittimazione ad agire possa essere fondata anche in base all'art. 48 ARSIWA, in ossequio a quanto stabilito dal diritto internazionale consuetudinario.

La conclusione per cui uno Stato indirettamente leso possa presentare una richiesta di risarcimento per l'inosservanza di obblighi *erga omnes* ed *erga omnes (partes)* è stata supportata con decisione anche dall'Institut de Droit International, che nel 2005 ha adottato una risoluzione sugli obblighi *erga omnes*⁷⁸⁶. In considerazione dei lavori del relatore speciale Giorgio Gaja, la risoluzione riguarda tanto le obbligazioni *erga omnes* quanto quelle *erga omnes (partes)*; in particolar modo, ai sensi dell'art. 3 della stessa risoluzione, si afferma chiaramente che nel caso in cui sussista un legame giuridico tra uno Stato che si presume abbia commesso una violazione di un obbligo *erga omnes* e un altro Stato nei cui confronti l'adempimento di tale obbligo è dovuto, quest'ultimo Stato, nella misura in cui esso non si identifichi con quello «*especially affected*», è legittimato ad adire la Corte internazionale di giustizia o altra istituzione giudiziaria internazionale al fine di instaurare una controversia concernente l'osservanza del medesimo obbligo⁷⁸⁷. Com'è evidente, pertanto, questa conclusione ha rafforzato la posizione della CDI, aprendo definitivamente la strada all'effettiva possibilità, per gli Stati 'indirettamente' lesi, di avviare un procedimento contenzioso di fronte alla CIG al fine di accertare la responsabilità internazionale di un altro Stato⁷⁸⁸.

D'altra parte, invece, nell'ottica di colmare le descritte lacune sostanziali, nel 2005 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato, per il tramite della risoluzione n. 60/147, i c.d. *Basic Principles and Guidelines*, che si propongono di individuare e successivamente enucleare i rimedi e, più in generale, le misure di riparazione da corrispondere nei confronti degli individui-vittima di gravi violazioni di diritti umani e del diritto internazionale umanitario. In questo senso, i c.d. *Basic Principles* possono essere sicuramente interpretati come 'conferma' della specialità attribuita al re-

⁷⁸⁴ See, e.g., E. BROWN WEISS, 'Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century', in *American Journal of International Law*, Vol. 96, Issue 4, 2002, pp. 798-816, spec. p. 808; M. FITZMAURICE, 'International Responsibility and Liability', *cit.*, p. 1021.

⁷⁸⁵ ILC's Commentary on ARSIWA, Article 48, par. 12.

⁷⁸⁶ Obligations *Erga Omnes* in International Law, Institut de Droit International, Krakow Session, Resolution of 27 August 2005, Article 1.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, Article 3: «In the event of there being a jurisdictional link between a State alleged to have committed a breach of an obligation *erga omnes* and a State to which the obligation is owed, the latter State has standing to bring a claim to the International Court of Justice or other international judicial institution in relation to a dispute concerning compliance with that obligation».

⁷⁸⁸ Cfr. G. BARTOLINI, 'Le misure di riparazione dell'illecito a favore di beneficiari degli obblighi violati diversi dallo Stato leso', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 105(2), 2022, pp. 407-453, in particolare p. 414.

gime delle gravi violazioni di obblighi in materia di diritti umani. Tuttavia, si rileva come tali incoraggianti premesse non abbiano avuto un significativo seguito, dal momento che i relativi principi e linee-guida hanno in larga parte riaffermato il regime generale che si applica a qualsiasi violazione dei diritti umani. Come rilevato da alcuni autori, ciò sarebbe in larga parte dovuto al periodo e alle circostanze in cui sono stati condotti i relativi negoziati. Invero, i c.d. *Basic Principles* rappresentano l'apice di un lungo e complesso processo che, tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 del secolo scorso, ha messo in luce la necessità di predisporre adeguate risposte alle vittime delle gravi violazioni di diritti fondamentali, altresì garantendo una maggiore coerenza sistemica tra le norme internazionali già esistenti⁷⁸⁹. Per la verità, nel preciso momento in cui l'Assemblea Generale è stata investita del relativo mandato, l'enucleazione e, *a fortiori*, il consolidamento di un'articolata prassi in materia di riparazioni nel diritto internazionale dei diritti umani era ancora al di là da venire⁷⁹⁰, stante la circostanza, già sopra ricordata, per cui le primissime decisioni emanate in materia di riparazione dalle corti sui diritti umani risalgono al 1988⁷⁹¹, salvo poi proliferare in maniera significativa a partire dai primi anni 2000⁷⁹². In questo contesto, si fa presto a rilevare come il concetto di 'gravità' delle violazioni di obblighi sui diritti umani sia stato impiegato anche come incentivo al fine di ampliare sempre di più i confini applicativi del diritto internazionale dei diritti umani⁷⁹³. L'inclusione degli aggettivi «gross» e «serious» costituisce il risultato di alcuni compromessi strumentali all'ottenimento del consenso degli Stati, dal momento che nessuno dei due relatori speciali a tale scopo nominati, Theo Van Boven e Cherif Bassiouni, era davvero convinto di star plasmando un regime giuridico circoscritto soltanto ad alcune violazioni di diritti umani, che appunto presentassero connotati di gravità e sistematicità, e non invece alla generalità delle inosservanze⁷⁹⁴. Di conseguenza, i c.d. *Basic Principles* riproducono, di fatto consolidandola, la disciplina applicabile alla generalità degli atti internazionalmente illeciti, omettendo di configurare conseguenze aggiuntive

⁷⁸⁹ Cfr. E. DESMET, 'The UN basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation: a landmark or window-dressing? An analysis with special attention to the situation of indigenous people', in *South African Journal on Human Rights*, Vol. 24, 2008, pp. 71-103, spec. 74.

⁷⁹⁰ Compensation for victims of gross violations of human rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Resolution no. 18/1989 (August 1989), E/CN.4/Sub.2/RES/1989/13.

⁷⁹¹ Cfr. *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits), 29th July 1988, IACtHR Series C, No. 4, p. 8.

⁷⁹² Cfr. O. ICHIM, *Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press), 2014, spec. 57-58.

⁷⁹³ D. SHELTON, 'The United Nations Principles and Guidelines of Reparations: Context and Contents', in K. DE FEYTER, S. PARMONTIER, M. BOSSUYT, P. LEMMENS (eds.), *Out of the Ashes: Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations* (Antwerp: Intersentia), 2005, pp. 11-34, spec. p. 20.

⁷⁹⁴ Final Report submitted by Mr. Theo van Boven, Special Rapporteur: Study concerning the right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms, 2 July 1993, E/CN.4/Sub.2/1993/8, par. 137; Final Report of the Special Rapporteur, Mr. M. Cherif Bassiouni, submitted in accordance with Commission Resolution 1999/33: The right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of gross violations of human rights and fundamental freedoms, 18 January 2000, E/CN.4/2000/62, Draft Principle 11.

o ‘speciali’ in grado di dar luogo a circostanze aggravanti di responsabilità dello Stato o rimedi speciali a beneficio degli individui-vittima. Tuttavia, possono ravvisarsi alcuni elementi suscettibili di conferire rilievo al livello di gravità della violazione, attribuendogli un ruolo d’influenza della scelta del rimedio più appropriato a riparare i pregiudizi derivanti dalla violazione.

Anzitutto, il Principio n. 15 afferma il principio generale secondo cui la riparazione accordata dovrebbe essere proporzionata alla gravità delle violazioni e del pregiudizio sofferto⁷⁹⁵. Senza introdurre alcuna nuova *species* all’interno del *genus* ‘riparazione’, tale affermazione sembrerebbe recare un esplicito riconoscimento del fatto che i rimedi di volta in volta riconosciuti dovrebbero tenere in debita considerazione i diversi gradi di sofferenza delle vittime.

Dopodiché, non manca l’individuazione di alcune forme di soddisfazione *ad hoc* associate alla riparazione di violazioni di diritti umani che si qualifichino come ‘gravi’, senza dunque trovare applicazione a qualsiasi violazione di diritti umani. Sul punto, il Principio n. 22 elenca, tra le altre misure, la ricerca del luogo in cui si trovano le vittime delle accertate violazioni di diritti umani o dal quale le stesse risultano scomparse; l’identificazione degli individui vittima di rapimento o delle salme di persone e bambini uccisi; la presentazione di scuse pubbliche, compreso il riconoscimento dei fatti e l’accettazione della conseguente responsabilità; infine, la celebrazione di commemorazioni ufficiali e altri omaggi alle vittime⁷⁹⁶. In questo senso, la prassi successiva dimostra come tali rimedi siano stati effettivamente ordinati a vantaggio di vittime di violazioni gravi e sistematiche di diritti umani, e non invece indicati a seguito dell’accertamento della violazione di qualsiasi obbligo in materia.

In definitiva, pur avendo significativamente contribuito a meglio specificare alcune modalità applicative dei rimedi e delle riparazioni nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani,

⁷⁹⁵ *Basic Principles*, ‘Part IX - Reparation for Harm Suffered’, Par. 15: «Adequate, effective, and prompt reparation is intended to promote justice by redressing gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law. Reparation should be proportional to the gravity of the violations and the harm suffered. In accordance with its domestic laws and international legal obligations, a State shall provide reparation to victims for acts or omissions which can be attributed to the State and constitute gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law. In cases where a person, a legal person, or other entity is found liable for reparation to a victim, such party should provide reparation to the victim or compensate the State if the State has already provided reparation to the victim».

⁷⁹⁶ *Basic Principles*, ‘Part IX - Reparation for Harm Suffered’, Par. 22: «Satisfaction should include, where applicable, any or all of the following: (a) Effective measures aimed at the cessation of continuing violations; (b) Verification of the facts and full and public disclosure of the truth to the extent that such disclosure does not cause further harm or threaten the safety and interests of the victim, the victim’s relatives, witnesses, or persons who have intervened to assist the victim or prevent the occurrence of further violations; (c) The search for the whereabouts of the disappeared, for the identities of the children abducted, and for the bodies of those killed, and assistance in the recovery, identification and reburial of the bodies in accordance with the expressed or presumed wish of the victims, or the cultural practices of the families and communities; (d) An official declaration or a judicial decision restoring the dignity, the reputation and the rights of the victim and of persons closely connected with the victim; (e) Public apology, including acknowledgement of the facts and acceptance of responsibility; (f) Judicial and administrative sanctions against persons liable for the violations; (g) Commemorations and tributes to the victims; (h) Inclusion of an accurate account of the violations that occurred in international human rights law and international humanitarian law training and in educational material at all levels».

deve concludersi che i c.d. *Basic Principles* abbiano mancato l'occasione di delineare un regime *sui generis* interamente dedicato a violazioni di diritti umani gravi e sistematiche⁷⁹⁷, limitandosi a consolidare i principi fondamentali che informano la disciplina delle riparazioni, e ponendo le basi per distinguere tra diverse categorie, gravi e meno gravi, di violazioni dei diritti umani, orientando significativamente lo sviluppo della prassi successiva.

4.3. Accertamento della responsabilità e adozione di misure di riparazione nell'ambito dei diversi sistemi di tutela previsti dai trattati sui diritti umani: specificazione di una disciplina generale o regimi giuridici «self-contained»?

Come già più volte rilevato, la maggior parte dei trattati internazionali in materia di diritti umani contengono, oltre ad un'estesa elencazione dei molteplici obblighi *primari* previsti a carico di ciascuno degli Stati contraenti, anche una serie di disposizioni preordinate all'istituzione di organi di controllo competenti a ricevere ed esaminare procedimenti di ricorso individuale o interstatale e, in caso di accertata violazione, anche ad indicare forme di riparazione. In particolare, la facoltà di ordinare misure di riparazione è espressamente contemplata all'interno degli strumenti convenzionali istitutivi delle diverse corti e organi quasi-giurisdizionali operanti a livello regionale. In questo senso, le principali norme di riferimento sono, anzitutto, l'art. 41 CEDU, che attribuisce alla Corte di Strasburgo il potere di accordare una c.d. 'equa soddisfazione' nel caso in cui essa dichiari che vi sia stata violazione della Convenzione o di uno dei suoi Protocolli, e qualora l'ordinamento giuridico interno dell'Alta parte contraente cui l'inosservanza è imputata non permetta di riparare le conseguenze dell'accertata violazione se non in maniera parziale e incompleta⁷⁹⁸. Parimenti, l'art. 63, par. 1 della Convenzione interamericana dei diritti umani (CADU) attribuisce alla Corte interamericana, e non anche alla Commissione interamericana, il potere di ordinare che alla parte che abbia subito una violazione sia assicurato il pieno godimento del diritto o della libertà violata, potendo se del caso disporre la riparazione delle conseguenze dell'illecito causato dal provvedimento di diritto domestico impugnato dal ricorrente, ovvero della situazione costituente violazione di tale diritto o libertà, e che alla parte offesa venga corrisposto un equo indennizzo⁷⁹⁹. Per quel che concerne il sistema africano di tutela dei diritti fondamentali degli individui, ai sensi dell'art. 27, par.

⁷⁹⁷ CCPR Committee, General Comment No. 31, 'The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant', 26th May 2004, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev1/Add. 13, §§ 15-17.

⁷⁹⁸ L'articolo 41 CEDU, rubricato 'Just Satisfaction', dispone quanto segue: «If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party».

⁷⁹⁹ L'articolo 63, par. 1 CADU dispone quanto segue: « If the Court finds that there has been a violation of a right or freedom protected by this Convention, the Court shall rule that the injured party be ensured the enjoyment of his right or freedom that was violated. It shall also rule, if appropriate, that the consequences of the measure or situation that constituted the breach of such right or freedom be remedied, and that fair compensation be paid to the injured party».

1 del Protocollo sullo Statuto della Corte africana dei diritti umani e dei popoli viene attribuita alla stessa Corte la facoltà di emettere decisioni con cui ordinare allo Stato ritenuto responsabile della violazione di una o più norme sostanziali di riparare il danno causato provvedendo, se del caso, alla corresponsione di una «*fair compensation or reparation*»⁸⁰⁰. Sulla scorta di quanto (non) disciplinato dalla CADU, la Carta africana non reca al proprio interno alcuna disposizione che attribuisce alla Commissione africana una specifica competenza in tema di riparazioni.

Accanto all'attività dei diversi organi di controllo sui diritti umani istituiti in seno ai trattati regionali sui diritti umani, l'indagine circa le misure di riparazione eventualmente riconosciute nell'ambito dei ricorsi interstatali non può prescindere da un'analisi preliminare della competenza quasi-giurisdizionale attribuita agli organismi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai principali trattati ONU in materia. Come più volte già rilevato, la principale caratteristica di questi meccanismi risiede, in buona sostanza, nella limitata efficacia dei poteri decisionali loro attribuiti. Benché essi risultino autorizzati a ricevere ricorsi sia individuali che interstatali (in maniera non dissimile dai propri 'omologhi' regionali), e benché la loro attività di accertamento presenti significativi punti di contatto con la funzione giurisdizionale *tout court*, essendo finalizzata all'accertamento di un'eventuale inosservanza di norme sui diritti umani, la loro funzione decisionale viene esercitata mediante pronunce sul merito dotate di efficacia meramente raccomandatoria.

In ogni caso, come si avrà modo di rilevare *infra*, e a differenza di quanto già osservato con riferimento ai tre principali trattati regionali sui diritti umani, né le convenzioni multilaterali concluse sotto l'egida delle Nazioni Unite, né i Regolamenti di Procedura che disciplinano l'attività quasi-giurisdizionale dei relativi organi di controllo contengono alcun riferimento esplicito all'esistenza di una facoltà, per i medesimi meccanismi di supervisione, di ordinare misure di riparazione. Ci si limita, invero, a contemplare un potere, da esercitarsi durante l'ulteriore fase c.d. di *follow-up*, di domandare al soggetto ricorrente informazioni circa l'avvenuta implementazione, ad opera dello Stato interessato, delle misure di riparazione indicate nelle *views*.

4.3.1. Efficacia giuridica dell'accertamento della responsabilità degli Stati e misure di riparazione disposte da organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati ONU sui diritti umani

Quanto al sistema di tutela creato in seno al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, occorre preliminarmente rammentare come il relativo organo di controllo, vale a dire il Comitato per i diritti umani, è competente, ai sensi dell'art. 41 ICCPR, a ricevere ed esaminare comunicazioni interstatali nella misura in cui tutti gli Stati coinvolti nel procedimento abbiano reso nota la

⁸⁰⁰ L'articolo 27 del Protocollo recante lo Statuto della Corte africana dei diritti umani e dei popoli, rubricato 'Findings', dispone quanto segue: «If the Court finds that there has been violation of a human or peoples' right, it shall make appropriate orders to remedy the violation, including the payment of fair compensation or reparation».

propria dichiarazione di accettazione del relativo meccanismo (opzionale) di ricorso⁸⁰¹; quanto alle procedure individuali, invece, esse possono essere utilmente promosse soltanto nei confronti degli Stati che abbiano ratificato il Protocollo Opzionale, i cui artt. 1-5 disciplinano le modalità di trattazione di tali comunicazioni⁸⁰².

Poste queste premesse, si evidenzia sin da subito come, mentre l'art. 41 nulla dispone circa la configurazione di una possibile competenza, in capo al Comitato, di ordinare misure di riparazione al termine di un procedimento tra Stati, dovendo esso concludersi, laddove venga raggiunto un accordo tra le parti, con un *report* recante i termini di una soluzione amichevole della questione o, in caso contrario, con un documento finale che si limiti a prendere atto di tutto quanto accaduto dinanzi al Comitato, l'art. 5, par. 4 del Protocollo Opzionale prevede, in materia di comunicazioni individuali, che una volta terminato il procedimento ed essendo stata accertata la sussistenza di una violazione, il Comitato ha l'obbligo di notificare le proprie *views* allo Stato responsabile dell'illecito, nonché agli individui i cui diritti civili e politici sono stati lesi⁸⁰³. Invero, a partire dalle primissime comunicazioni portate alla sua attenzione, esso non si è limitato ad esprimere il proprio parere circa l'effettiva inosservanza di una o più disposizioni pattizie, ma anzi, nella parte conclusiva delle proprie osservazioni finali, ha regolarmente inserito una sezione in cui indicare possibili misure di riparazione che lo Stato responsabile dell'accertata violazione avrebbe dovuto attuare nell'ottica di 'rimediare' alla situazione antiggiuridica⁸⁰⁴. Per l'effetto, la facoltà di ordinare misure di riparazione al termine di un procedimento dinanzi al Comitato, lungi dall'essere contemplata *expressis verbis* nel Patto, è piuttosto il risultato di un'elaborazione giurisprudenziale del medesimo che, dopo aver indicato eventuali misure, è deputato allo svolgimento di un controllo *ex post* volto a monitorarne

⁸⁰¹ Vedi *supra*, Cap. II.

⁸⁰² Sull'attività del Comitato per i diritti umani in relazione alla procedura di comunicazione individuale, si vedano *ex multis* C. TOMUSCHAT, 'Evolving Procedural Rules: the UN Human Rights' Committee's First Two Years of Dealing with Individual Communications', in *Human Rights Law Journal*, Vol. 1, 1980, pp. 249-257.; A. DE ZAYAS, J.T. MOLLER, T. OPSAHL, 'Application of the International Covenant on Civil and Political Rights Under the Optional Protocol', in *German Yearbook of International Law*, Vol. 28, 1985, pp. 9-64; P.R. GHANDHI, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice* (Ashgate: Dartmouth Pub. Co.), 1988; C. TOMUSCHAT, 'Making Individual Communications an Effective Tool for the Protection of Human Rights', in U. BEYERLIN, M. BOTHE, R. HOFMANN, E.-U. PETERSMANN (eds.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhardt* (Berlin: Springer), 1995, pp. 615-634; . Più di recente, v. G. ULFSTEIN, 'Individual Complaints', in H. KELLER, G. ULFSTEIN (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy* (Cambridge: Cambridge University Press), 2012, pp. 73-115.

⁸⁰³ L'articolo 5, par. 4 del Primo Protocollo Opzionale all'ICCPR si limita infatti a prevedere che «The Committee shall forward its views to the State Party concerned and to the individual. »

⁸⁰⁴ E. KLEIN, 'Individual Reparation Claims under the International Covenant on Civil and Political Rights: The Practice of the Human Rights Committee', in A. RANDELZHOFFER, C. TOMUSCHAT (eds.), *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff), 1999, pp. 27-41, in particolare p. 36.

l'effettiva implementazione nell'ambito della procedura di c.d. *follow-up*, durante la quale lo stesso può anche chiedere aggiornamenti alle parti⁸⁰⁵.

Come pure evidenziato da più d'un autore, il fondamento giuridico di questa competenza non può essere fatto derivare da quanto previsto agli artt. 9, par. 5 e 14, par. 6 del Patto⁸⁰⁶. Invero, tali norme menzionano la tematica della riparazione nella misura in cui pongono in capo agli Stati parte l'obbligo di approntare, nell'ordinamento interno, specifici rimedi a favore degli individui che avessero sofferto le conseguenze dell'illecito, senza attribuire in capo al Comitato alcuna competenza 'autonoma' in materia di riparazione. Tra l'altro, la prassi dimostra come il Comitato abbia provveduto ad affrontare e decidere questioni di riparazione non soltanto limitatamente a procedure individuali volte a far valere l'inosservanza degli artt. 9, par. 5 e 14, par. 6 del Patto, entrambi recanti obblighi *primari*, ma anche nei procedimenti promossi relativi all'accertamento della violazione di ogni *altra* norma sostanziale del Patto. Questa impostazione è stata, inoltre, riaffermata dallo stesso Comitato che, in occasione del suo *General Comment No. 31* relativo alla natura degli obblighi derivanti dal Patto, ha affermato come, oltre al già descritto obbligo, per gli Stati parte, di predisporre adeguate misure di riparazione nell'ambito del proprio ordinamento interno, un'interpretazione sistematica, quando non anche teleologica, del Patto permetterebbe di dotare il Comitato di una generale competenza a ordinare misure di riparazione ogniquale volta venga accertata l'inosservanza di una o più norme⁸⁰⁷. Nell'ottica di avvalorare ulteriormente l'esistenza di una tale competenza, nel corso del tempo il Comitato ha enucleato una serie di possibili misure riparatorie, aventi carattere non soltanto monetario, ma più genericamente soddisfacente, 'spingendosi' fino alla possibile adozione di misure di giustizia transizionale⁸⁰⁸. Invero, a partire dal 2002 – anno in cui il Comitato ha emesso due *views*, riguardanti i procedimenti individuali *Vladimir Petrovich Laptsevich v. Belarus*⁸⁰⁹ e *Muller and Engelhard v. Namibia*⁸¹⁰, in cui ha ordinato per la prima volta misure di riparazione –, il Comitato per i diritti umani ha dimostrato di far ricorso ad un ampio 'ventaglio' di rimedi: ad esempio, esso ha ordinato allo Stato interessato di (ri)aprire pubbliche indagini al fine di accertare fatti e situazioni, nonché di assicurare alla giustizia i soggetti responsabili delle

⁸⁰⁵ OHCHR, *Procedures of the Human Rights Treaty Bodies for Following Up on Concluding Observations, Decisions and Views*, U.N. Doc. HRI/MC/2017/4, 8th May 2017, par. 53-54. Cfr. I. BOEREFIJN, 'Follow-up of the Views of the United Nations Treaty Bodies', in M.L. VAN EMMERIK, P.H.PH.M.C. VAN KEMPEN, T. BARKHUYSEN (eds.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order* (The Hague-Boston-London: Martinus Nijhoff Publishers), 1999, pp. 101-112, spec. p. 102; ancora, D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, cit., p. 196.

⁸⁰⁶ G. BARTOLINI, *Riparazioni per violazioni di diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., p. 178.

⁸⁰⁷ Human Rights Committee, *General Comment No. 31, 'Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant'*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 2004, § 16.

⁸⁰⁸ D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, pp. 184-185.

⁸⁰⁹ *Vladimir Petrovich Laptsevich v. Belarus*, Communication No. 780/1997, 18 August 1997, U.N. Doc. CCPR/C/68/D/780/1997, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 13 April 2000.

⁸¹⁰ *Michael Andreas Müller and Imke Engelhard v. Namibia*, Communication No. 919/2000, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/919/2000, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 26 March 2002.

riscontrate violazioni; ancora, esso ha invitato lo Stato convenuto a predisporre adeguate misure di compensazione, altresì richiedendo garanzie di non ripetizione; infine, esso ha domandato allo Stato di modificare la propria legislazione interna, nonché di garantire la libertà, le cure mediche, il lavoro o la proprietà di beni a soggetti che ne erano stati ingiustamente privati.

L'espressa attribuzione al Comitato di una specifica competenza ad ordinare misure di riparazione non sembra neppure emergere dall'interpretazione di un'ulteriore norma del Patto, vale a dire l'art. 2, par. 3 a più riprese menzionato dal medesimo Comitato nell'apposita sezione delle *views* specificamente riservata alle decisioni di riparazione. Tale previsione, di taglio estremamente generale, prevede che ciascuno Stato parte del Patto si impegni ad implementare, nel rispetto delle proprie procedure interne e delle norme pattizie, tutti gli adempimenti necessari a garantire l'adozione delle misure – siano esse legislative, amministrative o giudiziarie – che possano occorrere per garantire i diritti civili e politici sanciti dal Patto, qualora i provvedimenti già in vigore non vi provvedano in maniera soddisfacente⁸¹¹. Attraverso l'utilizzo di formule standardizzate, appare dunque ragionevole ritenere che il Comitato possa essersi 'arrogato' una competenza – riconducibile, secondo alcuni autori, alla c.d. «*inherent authority*» nella supervisione del rispetto delle norme pattizie⁸¹², quando non anche giustificabile alla luce della teoria dei c.d. *poteri impliciti*⁸¹³ – ad ordinare allo Stato coinvolto nel procedimento individuale eventuali misure di riparazione ritenute necessarie nell'ottica di eliminare tutti i pregiudizi derivanti dalla violazione.

Quanto al concreto contenuto dei diversi provvedimenti di riparazione, si evidenzia come, in particolare nelle raccomandazioni più risalenti, il Comitato si era limitato a formulare richieste piuttosto ampie e generiche, attraverso le quali si invitava lo Stato ad adottare, sul piano interno, misure efficaci alla piena riparazione del pregiudizio cagionato, pertanto riconoscendo allo stesso Stato inadempiente un significativo spazio di manovra – e, dunque, una certa discrezione – quanto alla scelta dei concreti provvedimenti da adottare⁸¹⁴. Tuttavia, ferma restando l'assoluta assenza di

⁸¹¹ L'articolo 2, par. 3 ICCPR dispone quanto segue: «Each State Party to the present Covenant undertakes: (a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; (b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy; (c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.»

⁸¹² Così si esprime G. BARTOLINI, *Riparazioni per violazioni di diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., spec. p. 180.

⁸¹³ In tal senso, invece, si veda D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, cit., spec. p. 178; ancora, A. BUYSE, 'Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Law', in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, Vol. 68, 2008, pp. 129-153, spec. 136.

⁸¹⁴ Per una sintetica ma efficace ricognizione quasi-giurisprudenziale delle raccomandazioni più risalenti, si consideri sempre G. BARTOLINI, *Riparazioni per violazioni di diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., spec. p. 181, e le relative note a piè di pagina (in particolare, da nota 214 a nota 220).

norme pattizie che si occupano di disciplinare compiutamente le questioni di riparazione – assenza che, peraltro, continua a permanere ancora ad oggi –, il Comitato ha di recente iniziato ad indicare misure di riparazione sempre più dettagliate decretando, ad esempio, il ‘primato’ della *restitutio in integrum* su ogni altra *ulteriore* forma di riparazione del danno. A titolo puramente esemplificativo, si pensi alla quasi-giurisprudenza ‘messa a punto’ dal Comitato per ciò che concerne le ipotesi di violazione delle garanzie processuali contemplate nell’art. 14 del Patto. In questi casi, fatta eccezione per le situazioni in cui l’inosservanza della norma non sembra avere inciso significativamente sul corretto ed effettivo svolgimento del processo (ad esempio, in ipotesi di ritardo nella predisposizione del giudizio, il Comitato si limita solitamente ad accordare un ‘mero’ risarcimento monetario a ristoro del danno sofferto), il Comitato è solito raccomandare l’annullamento o la riconsiderazione degli atti giudiziari interni adottati a conclusione di un procedimento celebrato in violazione delle garanzie di equo processo, altresì ordinandone in molti casi la riapertura e, nelle ipotesi più gravi, combinando queste misure di riparazione con provvedimenti di natura monetaria⁸¹⁵.

Nell’ottica di sistematizzare tale prassi, a tratti disomogenea e frammentaria, il Comitato ha, a partire dal mese di luglio 2011, riconosciuto la necessità di stabilire criteri e *standard* univoci, volti a migliorare e uniformare la ‘strategia’ da adottare circa il contenuto delle raccomandazioni conclusive, adottate al termine di ciascuna procedura di comunicazione individuale conclusasi con l’accertamento di una violazione e, dunque, recanti misure di riparazione. Pertanto, dopo un paio di rapporti intermedi discussi tra il 2012 e 2013 – che hanno fornito una panoramica abbastanza esaustiva su tutte le diverse decisioni contenenti misure di riparazione adottate dal Comitato tra il 1977, anno di adozione delle prime *views* in cui sono state ordinate tali misure, e il 2012 –, nell’ottobre del 2013 è stata da ultimo presentata una versione rivista e aggiornata del rapporto⁸¹⁶. In esso, il *rapporteur* del Comitato ha operato un riferimento alle norme in materia di responsabilità internazionale degli Stati per affermare che ogniqualvolta un organo giurisdizionale o quasi-giurisdizionale si trova a dover esaminare una comunicazione individuale e a rilevare che uno Stato si è reso responsabile dell’inosservanza di uno o più obblighi pattizi, lo Stato in questione ha l’obbligo *immediato* di offrire alle vittime un’adeguata riparazione, da corrispondere in base al generale principio di buona fede posto a presidio dell’esecuzione di tutti gli obblighi internazionali. In tal senso, la funzione più rilevante che il Comitato può svolgere è quella di definire con sufficiente precisione i diritti violati e le misure di riparazione più opportune al fine di compensare il danno sofferto dalla vittima o dai suoi familiari, altresì ponendo in capo agli Stati garanzie di non ripetizione, in quanto tali atte a ‘trascendere’ la specifica dimensione del procedimento in cui sono adottate, svolgendo

⁸¹⁵ D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, cit., spec. p. 200.

⁸¹⁶ Cfr. Fabian Salvioli, *Rapporteur*, ‘The Specification of Measures of Redress within the scope of individual communications considered by the Human Rights Committee’, U.N. Doc. CCPR/C/109/R.3 (2013).

un'importante, per quanto generica, funzione dissuasiva idonea ad apportare significativi benefici all'intera società nel lungo periodo.

Ad ogni buon conto, l'analisi fin qui condotta ha evidenziato come, se è vero che il Comitato, in relazione ai procedimenti di comunicazione individuale disciplinati *ex artt.* 1-5 del Protocollo Opzionale, è stato in grado, pur in assenza di espresse disposizioni normative che gli conferissero una simile competenza, di sviluppare una cospicua quasi-giurisprudenza in materia di misure di riparazione, è altrettanto vero che, complice l'assente prassi interstatale, non parrebbe possibile configurare, allo stato attuale, un'analogia competenza del Comitato ad adottare misure di riparazione anche nell'ambito delle procedure previste all'art. 41 ICCPR, e ciò in ragione della diversa natura, essenzialmente conciliativa, di tali ricorsi, tesi ad facilitare una soluzione amichevole della questione tra due o più Stati e non, invece, a decretarne la responsabilità internazionale.

Considerazioni in parte analoghe possono effettuarsi con riguardo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (ICESCR). Anzitutto, nel *General Comment No. 3* sulla natura giuridica degli obblighi pattizi previsti in capo agli Stati, con particolare riferimento all'art. 2, par. 1 ICESCR, pubblicato dallo stesso Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (Comitato ICESCR), si legge che, tra le diverse misure in grado di assicurare un'implementazione degli obblighi ivi previsti, il Patto potrebbe contemplare rimedi giudiziari al fine di garantire la tutela di tutti quei diritti considerati 'giustiziabili'⁸¹⁷. Similmente a quanto già rilevato con riferimento all'art. 2, par. 3 ICCPR, anche l'art. 2, par. 1 ICESCR pone in capo agli Stati il generale obbligo di realizzazione, a livello domestico, dei diversi diritti economici, sociali e culturali previsti dal Patto per il tramite di «*effective remedies*» in grado di prevenire eventuali violazioni ed approntare un 'sollevio' al danno eventualmente patito dagli individui in conseguenza di possibili inosservanze⁸¹⁸.

Nell'ipotesi in cui, tuttavia, gli individui-vittima della lamentata violazione abbiano esaurito, senza successo, tutte le vie di ricorso interne senza che lo Stato abbia effettivamente agito per rimuovere le conseguenze dell'illecito derivante dall'inosservanza di una o più norme pattizie, essi possono, ai sensi di quanto previsto del Protocollo Opzionale all'ICESCR, validamente instaurare una comunicazione individuale. Dopo aver sancito la ricevibilità del ricorso, il Comitato ICESCR esamina la domanda nel merito e, qualora riscontri l'avvenuta violazione di una o più disposizioni pattizie, può, ove lo ritenga opportuno, raccomandare l'adozione di misure di riparazione ai sensi

⁸¹⁷ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3, 'The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1 of the Covenant)', 14th December 1990, U.N. Doc. E/1991/23.

⁸¹⁸ L'articolo 2, par. 1 ICESCR così dispone: « Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures».

dell'art. 8, par. 4. Tali misure possono essere sia specifiche, 'calibrate' sull'esito del ricorso individuale – e, dunque, indirizzate a riparare il danno concretamente sofferto dalla vittima dell'accertata violazione – sia più generiche, ispirate a finalità di futura prevenzione e tese ad assicurare all'individuo l'accesso ad un rimedio nell'ordinamento interno⁸¹⁹. In entrambi i casi, a parziale differenza di quanto evidenziato in relazione alla più recente prassi del Comitato per i diritti umani, il Comitato ICESCR ha avuto cura di puntualizzare che le sue raccomandazioni, lungi dall'identificare precise misure di riparazione che lo Stato è chiamato ad implementare, si limitano, da un lato, ad indicare a quest'ultimo un *range* di possibili iniziative riparative a ridotto impatto economico, in grado di ottimizzare le sue risorse finanziarie, altresì delineando, d'altro lato, obiettivi, parametri e linee-guida destinati ad assistere gli Stati parte nel raggiungimento degli obiettivi ultimi della tutela⁸²⁰.

L'obbligo, per gli Stati, di dare seguito al contenuto delle raccomandazioni non risulta sancito *expressis verbis* né all'interno del Patto, né tantomeno all'interno del Protocollo Opzionale⁸²¹. Invero, l'art. 9, par. 3 del Protocollo Opzionale attribuisce al Comitato ICESCR una competenza, da esercitarsi in una fase *post-judgment*, ad ordinare misure riparazioni, prevedendo che quest'ultimo possa invitare lo Stato Parte ritenuto responsabile dell'accertata violazione di una o più norme pattizie a sottoporgli ulteriori informazioni circa le misure di riparazione, specifiche o generiche, che lo Stato ha ritenuto di adottare per adeguarsi alle considerazioni o raccomandazioni, e ciò anche secondo le indicazioni che il Comitato stesso riterrà di precisare nella fase di analisi dei successivi rapporti periodici che lo Stato Parte è chiamato ad elaborare ai sensi degli artt. 16-17 ICESCR.

L'esistenza di un pieno ed effettivo potere del Comitato ICESCR in materia di riparazioni, parrebbe, peraltro, coerente con le sue osservazioni: in occasione dell'elaborazione, nel 1997, della prima bozza di Protocollo Opzionale, esso ha affermato l'esistenza di una propria competenza – in linea, peraltro, con la prassi sviluppata dagli ulteriori organi di controllo istituiti in seno a trattati sui diritti umani, tra cui il Comitato sui diritti umani – ad ordinare agli Stati misure di riparazione 'classiche', in linea con quanto statuito dagli ARSIWA, nonché misure specificamente 'calibrate'

⁸¹⁹ Cfr. V. KRSTICEVIC, B. GRIFFEY, 'Remedies and Enforcement, Remedial Recommendations', in M. LANGFORD, B. PORTER, R. BROWN, J. ROSSI (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria, Pretoria University Law Press), 2016, pp. 327-358, spec. p. 336.

⁸²⁰ *Ibid.*, pp. 340-341.

⁸²¹ Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Commission on Human Rights on a draft optional protocol for the consideration of communications in relation to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., 53rd Session, Item 14 of the Provisional Agenda, U.N. Doc. E/CN.4/1997/105, Annex (1996), § 46 ('CESCR report on draft protocol'), § 47: « Following the Committee's discussions, it is not recommended, however, to include a provision which would expressly obligate the State party concerned to implement the Committee's recommendations, to provide an appropriate remedy or to ensure the provision of adequate compensation where appropriate. While there is much to be said in policy terms for such measures, it is correct, as pointed out during the debates that making such measures legally mandatory would transform the nature of the procedure from a quasi-judicial to a judicial one. In the latter case, more complex procedures in general would be necessary, including a greater variety of procedural safeguards for the parties concerned».

sulla necessità di fornire un rimedio a violazioni gravi e sistematiche di diritti umani, facendo applicazione dei criteri di cui ai c.d. *Basic Principles and Guidelines*. È interessante rilevare, *ad abundantiam*, come il Comitato ICESCR abbia ritenuto opportuno, a seguito delle discussioni registratesi nel corso dei lavori preparatori al Protocollo, non introdurre alcuna esplicita previsione che obbligasse lo Stato nei cui confronti fosse stata emessa una decisione recante misure di riparazione di attuarne il contenuto, approntando un rimedio appropriato o, se del caso, garantendo un equo risarcimento. Benché tale impostazione, come anche rilevato dal Comitato, sembrerebbe poco ‘interessata’ a tenere in considerazione gli indubbi vantaggi, soprattutto in termini di effettività del sistema di tutela, di attribuire carattere vincolante a queste misure, è corretto ritenere, come a più riprese rilevato dagli Stati parte nel corso delle discussioni, che concepire le misure di riparazione come obbligatorie per lo Stato giudicato responsabile della violazione di una o più norme del Patto equivarrebbe a trasformare il carattere della procedura di reclamo individuale da quasi-giurisdizionale a giurisdizionale; trasformazione, questa, che a detta del Comitato ICESCR richiederebbe un significativo adeguamento del sistema in termini di garanzie procedurali per le parti interessate⁸²².

Nulla si prevede, invece, circa l’esistenza di una competenza in capo al Comitato ICESCR di predisporre misure di riparazione nell’ambito di un procedimento di comunicazione interstatale instaurato ai sensi dell’art. 10 del Protocollo Opzionale. Tracciando un parallelismo tra quanto già osservato a proposito dell’ICCPR e quanto poc’anzi rilevato circa il carattere quasi-giurisdizionale delle raccomandazioni recanti misure di riparazione pronunciate dal Comitato ICESCR, è ragionevole ritenere che difficilmente le raccomandazioni da quest’ultimo adottate e trasmesse agli Stati potranno, nel caso in cui non sia stato possibile giungere ad una soluzione amichevole della questione, contenere indicazioni circa specifiche misure di riparazione che uno Stato sarà chiamato ad implementare; le stesse, infatti, presupporrebbero un accertamento di responsabilità che mal si attaglia al carattere squisitamente conciliativo e *doppiamente* facoltativo della procedura.

Sempre nell’ambito dell’attività quasi-giurisdizionale degli organi di controllo contemplati dai trattati ONU in materia di diritti umani, occorre ora rivolgere l’attenzione al sistema istituito dalla Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD); come si ricorderà, il corretto adempimento delle norme ivi contenute ad opera degli Stati parte è supervisionato dall’operato quasi-giurisdizionale dell’omonimo Comitato. Parimenti a quanto già rilevato in precedenza, l’esistenza di una competenza ad adottare misure di riparazione al termine di una comunicazione – sia essa interstatale, ai sensi degli artt. 11-13 CERD ovvero individuale, *ex* art. 14 CERD – non risulta espressamente disciplinata da alcuna norma pattizia. Alcune generiche

⁸²² La presunzione secondo cui uno Stato sarebbe posto nella ‘miglior posizione’ di individuare e conseguentemente adottare misure corrispondenti al contenuto rimediabile di cui alla raccomandazione risulta, peraltro, coerente con l’obbligo di realizzazione progressiva dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti nel Patto. Cfr. CESCR, General Comment No. 3, cit., § 9.

indicazioni parrebbero, tuttavia, essere desumibili dall'art. 14, par. 7, lett. b) e par. 8, ove si prevede che il Comitato è tenuto ad inoltrare allo Stato interessato e ai ricorrenti le proprie considerazioni conclusive, se del caso corredate da eventuali suggerimenti sulle misure più opportune da adottare nell'ottica di porre rimedio alle violazioni⁸²³. Com'è evidente, la formulazione letterale della norma non sembra essere troppo diversa rispetto all'art. 5, par. 4 del Protocollo Opzionale all'ICCPR.

Anche in tal caso, pertanto, sembrerebbe difettare l'attribuzione di una specifica potestà in materia di esame delle misure di riparazione, ma la prassi del Comitato relativa alle procedure di comunicazione individuale – pur non particolarmente 'ricca' a causa delle molteplici pronunce d'inammissibilità emesse a causa del mancato o inesatto previo esaurimento delle vie di ricorso interne ad opera di coloro che instauravano il procedimento – dimostra come questo organo di controllo non si sia limitato ad accertare l'inosservanza delle norme pattizie, ma anzi abbia altresì indicato allo Stato coinvolto l'adozione di misure utili ad eliminare ogni conseguenza dell'illecito⁸²⁴.

Per ciò che invece concerne il procedimento interstatale di cui agli artt. 11-13 CERD, l'attuale prassi in *status nascendi* non consente di trarre conclusioni 'risolutive' circa la sussistenza di una specifica competenza, in capo al Comitato CERD, di ordinare misure di riparazione nell'ambito di una tipologia di ricorso che, come già evidenziato nel Capitolo II della presente trattazione, pur applicandosi virtualmente a *tutti* gli Stati parte, risulta in larga misura preordinato al raggiungimento di una soluzione conciliativa tra gli Stati coinvolti, senza che la Commissione di conciliazione *ad hoc* competente a decidere sul merito della questione sottoposta alla sua attenzione debba allocare un qualche tipo di responsabilità in capo allo Stato convenuto. Sul punto, neppure il recente Regolamento di Procedura licenziato dalla stessa Commissione di conciliazione in occasione della sua entrata in funzione al fine di esaminare il merito del procedimento interstatale pendente tra Palestina ed Israele fornisce indicazioni utili al fine di enucleare una tale competenza.

Timidi segnali possono, tuttavia, essere 'rintracciati' nella pur scarna prassi interstatale sviluppata recentemente dinanzi al Comitato CERD. Invero, nell'ambito del procedimento instaurato dal Qatar nei confronti degli Emirati Arabi Uniti, la questione della riparazione è parsa risultare alquanto marginale, dal momento che lo Stato ricorrente si limitava a chiedere allo Stato convenuto di adottare «*all necessary steps*» per porre fine alla condotta asseritamente illecita.

Al contrario, nella comunicazione avviata dalla Palestina nei confronti di Israele, lo Stato ricorrente⁸²⁵, in base a quanto contemplato ai sensi dell'art. 35 ARSIWA in materia di *restitutio in*

⁸²³ L'articolo 14, par. 7, lett. b) e par. 8 CERD dispone quanto segue: «The Committee shall forward its suggestions and recommendations, if any, to the State Party concerned and to the petitioner. The Committee shall include in its annual report a summary of such communications and, where appropriate, a summary of the explanations and statements of the States Parties concerned and of its own suggestions and recommendations».

⁸²⁴ Sul punto, si consideri ancora una volta D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, cit., p. 202.

⁸²⁵ Communication submitted by Qatar pursuant to Article 11 of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICERD), 8th March 2018, riprodotta integralmente in International Court of

integrum, affermava che Israele aveva un obbligo di ordinare alla propria popolazione presente sul territorio palestinese di ritirarsi, oltre che un più generico obbligo di porre fine alle violazioni delle norme pattizie di cui alla CERD e di fornire adeguate garanzie di non ripetizione⁸²⁶. In tale contesto, sulla scorta del particolare funzionamento del procedimento di comunicazione interstatale incentrato sull'attività della Commissione di conciliazione *ad hoc*, teso al raggiungimento di una soluzione amichevole della controversia, eventuali misure di riparazione a beneficio degli individui rimarrebbero sullo sfondo. A tal proposito, più d'un autore ha osservato come i rilievi preliminari svolti dal Comitato CERD con riguardo alle modalità di funzionamento del proprio meccanismo di comunicazione interstatale risulterebbero essere pressoché assimilabili a quelli svolti dalla Corte EDU nell'esame dei procedimenti interstatali⁸²⁷.

Ad abundantiam, una simile caratterizzazione parrebbe altresì corroborata dalla posizione espressa dalla Palestina nella comunicazione instaurata nel 2018. Facendo leva sulla circostanza per cui la CERD dev'essere interpretata alla stregua di una convenzione multilaterale recante obblighi *erga omnes (partes)* e, in generale, norme di diritto cogente, la Palestina richiamava espressamente l'art. 48 ARSIWA per affermare che tutti gli Stati parte sono titolari di un interesse giuridicamente protetto, a norma dei principi che regolano la responsabilità internazionale dello Stato⁸²⁸, tanto da far propendere alcuni autori per l'interpretazione secondo cui la Palestina possa essere considerata alla stregua di Stato parte della CERD non direttamente leso⁸²⁹.

Lo 'scenario' poc'anzi descritto non si prospetta diverso neppure con riferimento alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti (CAT), nonché all'operato del relativo organo di controllo, il Comitato CAT, incaricato di supervisionare l'effettiva implementazione delle norme pattizie anche per mezzo di reclami tanto interstatali (art. 21) quanto individuali (art. 22). Anche in questo caso, in maniera non dissimile rispetto a quanto rilevato a proposito dei meccanismi di supervisione istituiti dai trattati ONU analizzati finora, il testo della Convenzione non pare fornire indicazioni esplicite circa la possibilità di configurare, in capo

Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406.

⁸²⁶ Cfr. Communication submitted by Palestine pursuant to Articles 11-13 of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICESCR), 23 April 2018, p. 340, § 658, e p. 342, § 660.

⁸²⁷ D. TAMADA, 'Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement?', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 12, Issue 3, 2021, pp. 405-426, spec. p. 407. Per una simile conclusione, si veda J. EIKEN, 'Breaking New Ground? The CERD Committee's Decision on Jurisdiction in the Inter-State Communications Procedure Between Palestine and Israel', in *EJIL:Talk!*, 29.01.2020, disponibile su www.ejiltalk.org; ancora, G. MCDUGALL, 'Inter-State Communication Submitted by the State of Palestine against State of Israel (U.N. Comm'n on the Elimination of Racial Discrimination)', in *International Legal Materials*, Vol. 59, Issue 6, 2020, pp. 922-940, spec. p. 923.

⁸²⁸ Committee for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Inter-State Communication Submitted by the State of Palestine against Israel, CERD/C/100/4, 12 December 2019, par 2.22.

⁸²⁹ Cfr. D. TAMADA, Inter-State Communication under ICERD: From ad hoc Conciliation to Collective Enforcement?', cit., spec. p. 420.

al Comitato CAT, una competenza ad adottare misure di riparazione; tale lacuna si riscontra altresì all'interno del relativo Regolamento di Procedura e dei formulari standard, disponibili *online*, che un individuo è tenuto ad utilizzare per poter validamente instaurare una comunicazione *ex art. 22 CAT*. Pur in assenza di qualsivoglia indicazione normativa, il Comitato CAT ha comunque provveduto ad ordinare, nelle proprie raccomandazioni finali, misure volte all'eliminazione di ogni conseguenza derivante dall'illecito oggetto di accertamento⁸³⁰. Questa competenza deriverebbe implicitamente dall'art. 14 CAT, ove si menziona il diritto ad un'equa compensazione e riabilitazione⁸³¹; norma cui, peraltro, il medesimo Comitato CAT fa regolarmente riferimento nell'esame dei *report* periodici presentati dagli Stati. Nel *General Comment No. 3* licenziato dal Comitato CAT nel 2012 al fine di chiarire il contenuto e la portata dell'obbligo degli Stati di fornire una riparazione ai sensi dell'art. 14⁸³², affermando che questa norma troverebbe indistintamente applicazione a vantaggio di tutte le vittime di tortura e altri atti, trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, senza alcun tipo di discriminazione. In questo senso, il Comitato CAT ha interpretato la locuzione «*reparations*» come facente riferimento ai concetti di 'rimedio effettivo' e 'riparazione', quest'ultima a sua volta comprensiva di diverse categorie quali il risarcimento, la riabilitazione, la soddisfazione e la garanzia di non ripetizione. Pertanto, al fine di adempiere ai loro obblighi procedurali, gli Stati sono tenuti ad emanare atti legislativi e istituire meccanismi di ricorso, organi e istituzioni investigative indipendenti e imparziali in grado di accertare l'avvenuta violazione e attribuire alle vittime un adeguato risarcimento, comprensivo di un indennizzo e di eventuali strumenti ulteriori volti a favorire una riabilitazione il più possibile completa⁸³³.

Quanto alla procedura di comunicazione interstatale prevista dalla CAT, analogamente a quanto già sopra rilevato per le altre convenzioni, nulla si prevede circa la circostanza per cui l'organo di controllo adito mediante ricorso ai sensi dell'art. 21 CAT possa, all'interno del *report* conclusivo, includere raccomandazioni circa l'eventuale adozione di misure di riparazione da indicare allo Stato che, pur nell'ambito di un procedimento volto al raggiungimento di una soluzione amichevole tra le parti, possa aver effettivamente violato una o più norme sostanziali a prescindere da qualsiasi accertamento di responsabilità, sulla 'falsariga' di ciò che accade, ad esempio, con riferimento al sistema della Corte europea dei diritti umani. Invero, accanto alle competenze in materia

⁸³⁰ Cfr. C. EVANS, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press), 2012, p. 53.

⁸³¹ L'articolo 14 CAT dispone quanto segue: «Each State Party shall ensure in its legal system that the victim of an act of torture obtains redress and has an enforceable right to fair and adequate compensation, including the means for as full rehabilitation as possible. In the event of the death of the victim as a result of an act of torture, his dependents shall be entitled to compensation. Nothing in this article shall affect any right of the victim or other persons to compensation which may exist under national law».

⁸³² UN Committee Against Torture (CAT), *General Comment No. 3, 'Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: implementation of Article 14 by States parties'*, U.N. Doc. CAT/C/GC/3, 13th December 2012.

⁸³³ *Ibid.*, §§ 23-24.

di riparazione che l'art. 41 CEDU espressamente attribuisce alla Corte EDU, e che verranno meglio analizzate *infra*, le (pur sporadiche) soluzioni amichevoli finora raggiunte nell'ambito di procedimenti di ricorso interstatale hanno significativamente riguardato casi in cui lo Stato ricorrente fondava le proprie doglianze sull'asserita violazione, tra le altre disposizioni, dell'art. 3 CEDU, recante il divieto di tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, in tutto e per tutto compatibile con il divieto pattizio (a propria volta derivante dalla corrispondente norma perentoria) di cui alla CAT. Peraltro, in maniera ancor più rilevante, tali soluzioni sono state adottate nell'ambito di due procedimenti ascrivibili ad *entrambe* le due diverse tipologie di ricorso interstatale già menzionate più volte, prevedendo misure di riparazione composite ed 'eterogenee'. Invero, il primo tra tali due procedimenti, *Danimarca c. Turchia* – avente ad oggetto il presunto maltrattamento, ad opera delle autorità turche, di un cittadino di nazionalità danese mentre si trovava in custodia di queste ultime – è terminato prima che potesse essere adottata qualsivoglia decisione di merito, per via dell'intervenuta composizione amichevole della controversia tra i due Stati ai sensi dell'art. 39 CEDU⁸³⁴. Tra le diverse soluzioni cui gli Stati sono pervenuti tramite l'accordo, lo Stato convenuto si era impegnato a versare una somma di denaro – e, dunque, un rimedio avente natura pecuniaria – tesa a risarcire il pregiudizio subito dall'individuo nel cui interesse la Danimarca aveva avviato il ricorso, e ciò a prescindere dall'intervenuto accertamento di responsabilità nei confronti della Turchia. Oltre a ciò, l'accordo includeva altresì ulteriori misure 'simboliche', quali la presentazione pubblica di scuse, l'espressione di rammarico e l'impegno dello Stato convenuto ad implementare riforme strutturali capaci di (ri)allineare la legislazione interna agli obblighi pattizi. Invece, nel caso *Francia, Norvegia, Danimarca, Svezia, Paesi Bassi c. Turchia*⁸³⁵ instaurato nei primi anni '80 al fine di denunciare le gravi e sistematiche repressioni e violazioni di diritti fondamentali avvenute all'indomani del *golpe* del 1980 e della successiva instaurazione di una giunta militare operante sotto il regime di legge marziale fino alle elezioni parlamentari del 1983, l'accordo di composizione amichevole della controversia adottato nel 1985 e validato dall'allora operante Commissione EDU conteneva al proprio interno misure aventi carattere non pecuniario, che si sostanziavano nell'imposizione, in capo alla Turchia, di obblighi di monitoraggio periodico dell'effettiva implementazione delle norme pattizie mediante la presentazione di *report* che dessero contezza delle concrete iniziative intraprese al fine di emendare la legislazione interna. Vale la pena di rilevare, infine, come in entrambe le ipotesi gli accordi di composizione amichevole della controversia poc'anzi descritti

⁸³⁴ Cfr. *Denmark v. Turkey*, European Court of Human Rights [First Section], Application No. 34382/97, Decision (Admissibility), 8 June 1999, p. 3; una breve ricognizione sul punto è stata effettuata da T. MERON, *International Law in the Age of Human Rights. General Course on Public International Law*, Collected Course of The Hague Academy of International Law, Vol. 301 (Leiden: Brill Nijhoff), 2003, p. 312.

⁸³⁵ Cfr. *France, Norway, Denmark, Sweden, and The Netherlands v. Turkey*, European Commission on Human Rights, Applications Nos. 9940-44/82, Report of The Commission (Friendly Settlement), 7 December 1985, DR 44 (1985), p. 31.

siano stati integralmente validati tanto dalla Commissione EDU quanto dalla Corte EDU, *anche* a prescindere dal fatto che gli Stati parte del procedimento avessero ritenuto, nei termini dell'accordo, di contemplare misure di riparazione che si discostano dal modello della c.d. equa soddisfazione di cui all'art. 41 CEDU, normalmente applicabile al termine di un procedimento che si conclude con l'accertamento della responsabilità dello Stato convenuto. Trattasi, con ogni evidenza, di una soluzione procedurale in grado, per un verso, di valorizzare l'autonomia delle parti nel pervenire all'adozione di soluzioni flessibili, in grado di adattarsi alle particolarità del caso concreto e, pertanto, poste anche al di fuori del 'tracciato' normativo indicato dalla CEDU. Per altro verso, rimane pur sempre necessario che l'organo di controllo svolga un'azione di costante supervisione nel valutare la compatibilità dell'accordo con le norme della Convenzione, se del caso suggerendo agli Stati eventuali rettifiche in tal senso.

Dovendo, da ultimo, valutare se ed in quale misura sia possibile enucleare una competenza ad indicare misure di riparazione in capo agli organi di controllo istituiti dalle più recenti convenzioni ONU sui diritti umani che recano al proprio interno un meccanismo di ricorso interstatale, vengono in discorso i seguenti trattati, enumerati in ordine cronologico a seconda della data di loro entrata in vigore: la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW), la Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) e la più recente Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED).

Anzitutto, sia la CRC che i suoi Protocolli Opzionali 'sostanziali', concernenti il coinvolgimento delle persone in età minore nei conflitti armati e la vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante persone di età minore recano al proprio interno, coerentemente con quanto previsto nelle convenzioni ONU già esaminate, un esplicito riferimento all'esistenza di un obbligo, per gli Stati Parte, di riconoscere agli individui-vittima delle accertate violazioni adeguate forme di riparazione nei relativi ordinamenti interni, ai sensi dei diversi Preamboli, nonché dei rispettivi artt.

39⁸³⁶, 6⁸³⁷, e 9, par. 4⁸³⁸. Trattasi, peraltro, di un obbligo che sorge indipendentemente dal fatto che uno Stato sia stato considerato responsabile della violazione, o che risulti anche solo indirettamente coinvolto nel trattamento dannoso subito dal minore. Come pure evidenziato da diversi studiosi, il dato letterale dell'art. 39 CRC parrebbe riflettere un 'pragmatismo' che non sembra riscontrabile negli altri strumenti convenzionali precedentemente analizzati⁸³⁹. Invero, se numerose previsioni della CRC si concentrano sulla necessità di prevenire forme specifiche di maltrattamento a danno di minori, l'art. 39 è un esplicito riconoscimento del fatto che, purtroppo, bambini e minori sono spesso vittime di abusi, negligenze, condotte di sfruttamento e tortura e degli effetti, talvolta irreversibili, derivanti da situazioni di conflitto armato. In tal senso, la formulazione letterale dell'art. 39, pur rimanendo piuttosto generica e riconoscendo agli Stati Parte del trattato un ampio margine di manovra nella scelta e successiva attuazione di «*all appropriate measures*», appare nondimeno significativa in quanto un'interpretazione flessibile, 'tarata' sul caso concreto e svolta a prescindere dal previo accertamento di responsabilità dello Stato, ha come risultato quello di porre ragionevolmente al centro la salvaguardia del minore, stabilendo in capo agli Stati obblighi di riparazione e riabilitazione per facilitarne il pieno ed effettivo recupero, nonché per promuoverne una progressiva reintegrazione all'interno di adeguati contesti sociali.

Quanto, invece, al Terzo Protocollo Opzionale – istitutivo dei due diversi procedimenti di ricorso, individuale ed interstatale, di reclamo dinanzi al Comitato CRC – le relative previsioni non recano alcun espresso riferimento alla facoltà, per l'organo di controllo, di indicare allo Stato convenuto misure di riparazione destinate a ripristinare, per quanto possibile, la situazione antecedente all'avvenuta violazione degli obblighi pattizi, nonché a riconoscere alle vittime un rimedio per i danni sofferti. Tuttavia, anche in questo caso, pur nel 'silenzio' del Terzo Protocollo, il Comitato CRC ha, già a partire dalle raccomandazioni pronunciate nell'ambito dei primi reclami ricevuti, il cui esame si è concluso con l'accertamento dell'inosservanza di una o più disposizioni sostanziali, regolarmente indicato – per ora, limitatamente ai procedimenti di ricorso individuale,

⁸³⁶ L'articolo 39 CRC dispone quanto segue: «States Parties shall take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of: any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts.»

⁸³⁷ L'articolo 6 del Primo Protocollo Opzionale alla CRC dispone quanto segue: «Each State Party shall take all necessary legal, administrative and other measures to ensure the effective implementation and enforcement of the provisions of the present Protocol within its jurisdiction. States Parties undertake to make the principles and provisions of the Protocol widely known and promoted by appropriate means, to adults and children alike. States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons within their jurisdiction recruited or used in hostilities contrary to the present Protocol are demobilized or otherwise released from service. States Parties shall, when necessary, accord to such persons all appropriate assistance for their physical and psychological recovery and their social reintegration.»

⁸³⁸ L'articolo 9(4) del Secondo Protocollo Opzionale alla CRC dispone quanto segue: «States Parties shall ensure that all child victims of the offences described in the present Protocol have access to adequate procedures to seek, without discrimination, compensation for damages from those legally responsible.»

⁸³⁹ In tal senso, cfr. J. TOBIN, C. MARSHALL, 'Art. 39, The Rights to Reintegration and Recovery', in J. TOBIN (ed.) *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2019, p. 1561.

stante l'assoluta assenza di comunicazioni interstatali avviate ai sensi dell'art. 12 – misure di riparazione di diversa natura, concretantesi in ordini finalizzati, *inter alia*, a sospendere un imminente espatrio verso Paesi dove la protezione del c.d. *best interest of child* potrebbe non essere adeguatamente garantita, ovvero ancora ad accogliere un'urgente richiesta d'asilo, concedere un visto d'ingresso o disporre la riapertura di un procedimento sul piano interno⁸⁴⁰.

Per quanto invece concerne il sistema CMW, il relativo organismo di controllo istituito ai sensi dell'art. 72 attende ancora, come già rilevato nel capitolo II della presente trattazione, di poter esercitare la propria competenza quasi-giurisdizionale con riguardo alla facoltà di ricevere e considerare reclami tanto interstatali quanto individuali; ragione per cui, allo stato, non è possibile enucleare con certezza in capo al Comitato CMW alcuna facoltà in materia di misure riparative. 'Indizi' circa la probabile sussistenza di una tale competenza potrebbero derivare, peraltro, dalle modalità di svolgimento dell'attività di monitoraggio condotta dallo stesso Comitato ai sensi dell'art. 74 CMW⁸⁴¹. Invero, chiamato ad esaminare i rapporti periodici presentati da ciascuno Stato Parte, il Comitato CMW ha il dovere di notificare a quest'ultimo le raccomandazioni più appropriate al fine di migliorare il generale livello di *compliance* con gli obblighi pattizi, potendo altresì richiedere allo Stato ogni altra informazione che dovesse ritenere utile nell'ottica di fare luce su determinate situazioni. Nel caso in cui, all'esito dell'esame del *report* presentato dallo Stato in questione, conclusosi il 'dialogo' tra quest'ultimo, la situazione di violazione non dovesse essersi risolta, il Comitato CMW ha la facoltà, come pure dimostrato dai *report* già esaminati, di indicare specifiche misure di riparazione che lo Stato dovrà («*shall*») attuare, e sulla cui implementazione quest'ultimo sarà successivamente chiamato a rendicontare attraverso la procedura di c.d. *follow-up*.

Ad ogni buon conto, come già evidenziato a proposito delle altre convenzioni esaminate, non manca, anche nell'ambito della CMW, una previsione generale che imponga a ciascuno Stato Parte l'obbligo di adottare, nel proprio ordinamento interno, misure volte a riparare i danni eventualmente derivanti da un'accertata violazione delle norme pattizie: in tal senso, l'art. 83 contempla un generale obbligo per gli Stati di approntare rimedi efficaci nei confronti di chiunque abbia dovuto soffrire le conseguenze derivanti dall'inosservanza dei diritti o delle libertà fondamentali contemplate nel trattato garantendo, sul piano domestico, la celebrazione di un equo processo avente ad oggetto le denunciate violazioni e l'adeguata applicazione dei diversi rimedi previsti all'interno

⁸⁴⁰ *Ibid.*, p. 1586.

⁸⁴¹ L'articolo 74 CMW dispone quanto segue: «The Committee shall examine the reports submitted by each State Party and shall transmit such comments as it may consider appropriate to the State Party concerned. This State Party may submit to the Committee observations on any comment made by the Committee in accordance with the present article. The Committee may request supplementary information from States Parties when considering these reports.»

dell'ordinamento⁸⁴². Accanto a tale previsione, la CMW contempla altresì ulteriori norme che prevedono misure di riparazione più specifiche quali, ad esempio, il diritto ad un equo indennizzo in ipotesi di espropriazione dei beni di proprietà del lavoratore migrante (art. 15), un diritto alla riparazione azionabile in conseguenza di detenzione arbitraria o in caso di diniego di giustizia o di possibili errori giudiziari (artt. 16, par. 9 e 18, par. 6), la garanzia di una parità di trattamento di fronte a corti e tribunali e il diritto ad un'equa e pubblica udienza davanti a un giudice competente, indipendente e imparziale costituito a norma di legge (art. 18) nonché, da ultimo, il diritto di domandare e ottenere un risarcimento in seguito ad un provvedimento di espulsione reso esecutivo prima che siano state utilmente esaurite tutte le vie di ricorso interne (o, alternativamente, nel caso in cui la decisione emessa in ultima istanza dovesse essere annullata), e il diritto di avvalersi dell'assistenza consolare o diplomatica per ottenere riparazione.

Analoga situazione si profila per ciò che riguarda il sistema di protezione approntato dalla CRPD. Invero, l'art. 4, par. 1 contempla una serie di obblighi aventi carattere generale, in virtù dei quali gli Stati Parte si impegnano ad assicurare e promuovere l'effettiva realizzazione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sancite dalla Convenzione, nell'ottica di evitare discriminazioni di qualsiasi tipo fondate sulla disabilità. L'identificazione delle misure ritenute più appropriate affinché tale obbligo non risulti disatteso spetta, come di consueto, agli Stati, i quali possono, alternativamente o congiuntamente, adottare misure legislative, amministrative o di altra tipologia, attuare politiche e programmi destinati alla promozione e alla tutela dei diritti fondamentali delle persone disabili, promuovere iniziative tese ad avanzare la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature strumentali a soddisfare le specifiche necessità di tutela di tale categoria di individui. Accanto a questa disposizione generale, e in assenza di qualsivoglia ulteriore indicazione contenuta nel trattato, il Comitato CRPD ha, nel corso del tempo, licenziato una serie di strumenti di *soft-law*, sotto forma di linee-guida, che hanno progressivamente messo a punto forme, modalità e contenuti delle tipologie di riparazione che gli Stati sono chiamati ad implementare. Tuttavia, in linea con quanto già sopra rilevato a proposito degli altri trattati, la procedura quasi-giurisdizionale di reclamo sembra ancora lontana dall'aver raggiunto un pieno potenziale⁸⁴³. Invero, le raccomandazioni adottate dal Comitato CRPD in casi anche recenti mostrano una preferenza per l'adozione di un approccio

⁸⁴² L'articolo 83 CMW dispone quanto segue: «Each State Party to the present Convention undertakes: (a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; (b) To ensure that any persons seeking such a remedy shall have his or her claim reviewed and decided by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy; (c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.»

⁸⁴³ T. STAVRINAKI, 'Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities', in I. BANTEKAS, M.A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2018, p. 1250.

‘olistico’ alla situazione della vittima. Nel contesto della procedura di comunicazione individuale, il Comitato CRPD si è limitato a rivolgere generiche raccomandazioni agli Stati parte per garantire che le persone con disabilità siano trattate in modo equo. A tal proposito, il Comitato CRPD – in linea con quanto evidenziato a proposito dell’ICESCR – adotta due principali tipologie di raccomandazioni. Per un verso, esso richiede agli Stati parte di adottare, nell’ambito del caso concreto, misure a favore della vittima della violazione. Per altro verso, esso può, ove lo ritenga opportuno, adottare ulteriori misure di carattere generale al fine di aiutare lo Stato a rispettare gli obblighi previsti dalla Convenzione e ad evitare di ‘incappare’ in simili violazioni in futuro. Queste misure non hanno, in linea di principio, carattere riparativo, derivando piuttosto dall’obbligo di attuare progressivamente le pertinenti disposizioni della CRPD e mirano a dare sostanza concreta all’obbligo generale di garantire la non ripetizione della violazione.

Da ultimo, l’art. 24, par. 4 CED prevede che ciascun Stato parte debba garantire che all’interno del proprio ordinamento domestico venga adeguatamente salvaguardato il diritto alla verità riconosciuto dalla Convenzione alle vittime di sparizione forzata e ai loro familiari, in relazione ad eventuali investigazioni e procedimenti riguardanti persone scomparse, adottando qualsiasi misura utile a tal fine⁸⁴⁴. Il sistema CED – recependo, con ogni probabilità, quanto previsto dai *Basic Principles and Guidelines* – ha introdotto un’importante novità nell’ambito delle riparazioni, dal momento che, alla sua entrata in vigore, ha fornito la prima nozione di riparazione mai contenuta in un trattato ONU in materia di diritti umani. Invero, ai sensi dell’art. 24, par. 4 e 5, si prevede che il diritto ad ottenere una riparazione debba ricomprendere i danni materiali e morali e, ove ritenuto opportuno, ulteriori forme di riparazione quali la *restitutio in integrum*, la riabilitazione, la soddisfazione, ivi incluso il ripristino della dignità e della reputazione, le garanzie di non ripetizione⁸⁴⁵.

Per ciò che concerne, invece, la competenza ad adottare misure di riparazione nell’ambito dell’attività quasi-giurisdizionale di considerazione di comunicazioni (individuali o interstatali che siano), l’assai scarna prassi del Comitato CED non ci consente di giungere ad osservazioni conclusive circa contenuti e limiti del potere di ordinare misure riparative. Non mancano, tuttavia, segnali incoraggianti che depongono a favore dell’esistenza di una tale competenza: in alcuni recenti casi, il Comitato CED ha ad esempio ordinato «*other forms*» di riparazione ai sensi dell’art. 24(5) della

⁸⁴⁴ L’articolo 24, par. 1 CED dispone quanto segue: «Each victim has the right to know the truth regarding the circumstances of the enforced disappearance, the progress and results of the investigation and the fate of the disappeared person. Each State Party shall take appropriate measures in this regard». Per ciò che concerne le varie forme di riparazione indicate agli Stati, si veda estensivamente T. SCOVAZZI, G. CITRONI, *The Struggle Against Enforced Disappearances and the 2007 United Nations Conventions* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff), 2007, p. 369 ss.

⁸⁴⁵ L’articolo 24, paragrafi 4 e 5 CED dispone quanto segue: «Each State Party shall ensure in its legal system that the victims of enforced disappearance have the right to obtain reparation and prompt, fair and adequate compensation. The right to obtain reparation referred to in paragraph 4 of this Article covers material and moral damages and, where appropriate, other forms of reparation such as: (a) Restitution; (b) Rehabilitation; (c) Satisfaction, including restoration of dignity and reputation; (d) Guarantees of non-repetition».

Convenzione, in situazioni in cui la legislazione dello Stato parte prevedeva soltanto una forma di risarcimento economico. Ancora, esso si è ripetutamente pronunciato circa la necessità che le riparazioni debbano, per quanto possibile, tenere in debita considerazione le circostanze personali delle vittime, come il loro sesso, l'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'età, l'origine etnica, lo *status* sociale e la disabilità, ponendo così l'individuo al centro delle sue raccomandazioni. In ultima analisi, il Comitato CED, adottando un approccio meno generalista e maggiormente adattato alle circostanze del caso concreto, ha evidenziato l'impatto sproporzionato delle sparizioni forzate sulle donne, che spesso sono lasciate ad essere le uniche a provvedere alle loro famiglie, altresì chiedendo l'implementazione di prospettive di genere e approcci sensibili ai bambini nell'attuazione dei diritti convenzionali⁸⁴⁶.

4.3.2. Efficacia giuridica dell'accertamento della responsabilità degli Stati e misure di riparazione disposte da tribunali ed organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti dai trattati regionali in materia di diritti umani

Giungendo ad esaminare i diversi sistemi regionali di tutela ad oggi attivi, la Convenzione europea dei diritti umani ha cronologicamente e 'storicamente' rappresentato il primo sistema di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo nel cui ambito tanto gli Stati quanto gli individui – seppur con alcune iniziali limitazioni per questi ultimi⁸⁴⁷ – sono stati ammessi ad instaurare ricorsi dinanzi ad organi internazionali di controllo al fine di denunciare la violazione di una o più disposizioni pattizie. Invero, come a più riprese già illustrato, l'originaria struttura del sistema prevedeva la presenza della Commissione EDU, competente in prima istanza a ricevere e predisporre un iniziale esame del ricorso che, successivamente, doveva essere trasmesso per una sua valutazione al Comitato dei Ministri e, nell'ipotesi in cui fosse stata eventualmente adita entro il termine di tre mesi, alla Corte EDU⁸⁴⁸. A seguito della riforma sistemica introdotta, nel 1998, a mezzo del Protocollo n. 11, che ha di fatto abolito il mandato dell'oramai ex Commissione EDU e della 'vecchia' Corte

⁸⁴⁶ Per uno sguardo d'insieme sull'attività quasi-giurisdizionale del Comitato CED, cfr. C.R. VILLA QUINTANA, 'A decade of victim-centred approaches: The jurisprudence of the Committee on Enforced Disappearance', in *Völkerrechtsblog*, 12.12.2020, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁸⁴⁷ Invero, a norma dell'art. 25 dell'originario testo della Convenzione, la possibilità per l'individuo di presentare un ricorso dinanzi alla Commissione EDU era contemplata come mera facoltà, esperibile soltanto nell'ipotesi in cui lo Stato nei cui confronti il ricorrente voleva incardinare il procedimento avesse espressamente accettato tale procedura.

⁸⁴⁸ Secondo le originarie disposizioni convenzionali, soggetti competenti a richiedere la trasmissione del caso alla Corte EDU, entro il termine di tre mesi dalla predisposizione del rapporto della Commissione, erano lo Stato convenuto, la Commissione e, in ipotesi di ricorso interstatale instaurato ai sensi del vecchio art. 24, anche lo Stato attore. Nel caso in cui, invece, entro il termine di tre mesi la Corte EDU non veniva utilmente adita, il Comitato dei Ministri risultava, ex art. 32 della Convenzione, competente a decidere sull'esistenza della violazione.

EDU, istituendone una nuova e dotandola della necessaria competenza ad esercitare i poteri decisorii previamente ‘condivisi’ tra i due organi di controllo⁸⁴⁹, è stato altresì previsto – inizialmente, soltanto per gli Stati che avessero ratificato il Protocollo n. 9⁸⁵⁰, ma in seguito esteso alla totalità degli Stati parte – il pieno ed effettivo diritto per tutti gli individui posti a qualsiasi titolo sotto la giurisdizione di questi ultimi di avviare ricorsi direttamente dinanzi alla Corte EDU. In tal senso, il sistema europeo di protezione dei diritti umani si discosta in maniera significativa dagli altri meccanismi di controllo istituiti a livello universale e regionale. Invero, la maggior parte di essi hanno, da un lato, limitato la legittimazione e il *locus standi* dell’individuo a presentare autonomamente e direttamente un reclamo di fronte ad istanze giurisdizionali, quasi sempre subordinando l’esercizio della relativa facoltà ad un’esplicita dichiarazione di accettazione del meccanismo di ricorso individuale da parte degli Stati contemplando, d’altro lato, la facoltà di instaurare procedimenti interstatali su base prevalentemente opzionale⁸⁵¹. Al contrario, il sistema CEDU si caratterizza per l’obbligatorietà di entrambe le tipologie di ricorso, rappresentando un *unicum* nel panorama dei sistemi di controllo sui diritti umani⁸⁵². A ciò si aggiunga altresì che ad essere disciplinata come obbligatoria non è soltanto l’attivazione iniziale dei descritti meccanismi di ricorso, ma anche l’efficacia giuridica dell’esito finale dei procedimenti avviati, dal momento che gli Stati contraenti hanno, sin dall’inizio, inteso conferire effetto vincolante alle decisioni rese nell’ambito di procedure di ricorso tanto interstatali quanto individuali.

Da ciò discende un duplice ordine di conseguenze. Invero, nell’ipotesi in cui la Corte EDU riscontri l’avvenuta inosservanza, imputabile allo Stato convenuto, di una o più norme sostanziali della Convenzione, ci si è preoccupati di stabilire, in prima battuta, le modalità attraverso le quali conferire alle sentenze, normalmente aventi natura soltanto dichiarativa – e, dunque, sprovviste di

⁸⁴⁹ Più in generale, sulla già descritta riforma, si veda K. DE V. MESTDAGH, ‘Reform of the European Convention on Human Rights in a Changing Europe’, in R. LAWSON, M. DE BLOIS (eds.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe – Essays in Honour of H.G. Schermers*, Vol. III (Dordrecht: Martinus Nijhoff), 1994, pp. 337-360.

⁸⁵⁰ Il Protocollo addizionale n. 9 prevedeva la facoltà, per l’individuo, di richiedere autonomamente l’intervento della Corte EDU dopo la predisposizione del rapporto finale ad opera dalla stessa Commissione. Tuttavia, anche in tal caso, tale possibilità era prevista per i procedimenti instaurati nei confronti di quegli Stati che avevano ratificato il relativo strumento pattizio. A tal proposito, cfr. R. RYSSDALL, ‘The Coming of Age of the European Convention on Human Rights’, in *European Human Rights Law Review*, Vol. 1, 1996, pp. 18-29.

⁸⁵¹ Emblematica, come già evidenziato nel corso della presente trattazione, è il sistema interamericano, nel cui ambito soltanto la Commissione è competente a trasmettere un caso alla Corte; in maniera meno ‘netta’, dal momento che è comunque garantito a ciascun individuo un diritto di accesso dinanzi alla Commissione africana, nel sistema africano la possibilità di adire direttamente la Corte mediante ricorso individuale è subordinata all’accettazione, da parte dello Stato coinvolto, della giurisdizione di tale organismo.

⁸⁵² Cfr. sul punto A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Access of Individuals to International Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2001), in particolare p. 35. A dire il vero, se effettivamente il procedimento di ricorso individuale ha rappresentato un’assoluta novità nel panorama della tutela giurisdizionale ‘settoriale’ dei diritti umani, il riconoscimento di un *locus standi* all’individuo nell’ambito di altri settori del diritto internazionale sembra essere più risalente, essendovi tracce dell’esistenza di una tale legittimazione ad agire già nel 1907. Cfr. F. ORREGO-VICUNA, ‘Individuals and non-State Entities before International Courts and Tribunals’, in *Max Planck Yearbook of United Nations*, Vol. 5, 2001, in particolare pp. 54-55.

diretta esecutorietà negli ordinamenti di diritto interno –, la necessaria efficacia esecutiva, in modo tale da garantire l'adeguata implementazione da parte dello Stato reso responsabile della violazione⁸⁵³. In secondo luogo, subordinatamente a tale prima problematica, ci si è posti la questione di stabilire se e in quale misura la Corte EDU, una volta dichiarata la responsabilità dello Stato con efficacia vincolante, sia altresì competente ad ordinare a quest'ultimo di corrispondere alle vittime una riparazione idonea a ripristinare, per quanto possibile, la situazione antecedente all'illecito⁸⁵⁴.

Sebbene il sistema CEDU sia stata più volte 'etichettato' quale modello di riferimento per tutti i sistemi pattizi e i relativi meccanismi di controllo in materia di diritti umani entrati in vigore a partire dalla seconda metà del XX secolo, questa posizione d'avanguardia, nonché le perduranti incertezze circa la posizione giuridica che dev'essere attribuita agli individui-vittima, hanno determinato, per ciò che concerne le misure di riparazione da accordare alle parti lese, la predisposizione di un sistema con specifiche peculiarità rispetto a quanto attuato in seguito nel contesto degli altri sistemi. Anzitutto, a differenza di quanto accade negli altri trattati, nel cui ambito le diverse funzioni di accertamento dell'illecito, indicazione delle specifiche misure di riparazione e supervisione dell'effettivo adempimento delle decisioni finali di merito sono attribuite ad un medesimo organo, nell'ambito europeo è possibile rilevare una 'scissione' istituzionale tra più organi⁸⁵⁵. Invero, oltre alla prassi elaborata dalla Corte EDU, è altresì necessario tenere in considerazione l'interazione che si viene ad instaurare tra quest'ultima, lo Stato responsabile dell'accertata violazione e il Comitato dei Ministri (d'ora in avanti, anche CdM), incaricato di monitorare l'adeguata trasposizione del giudicato nell'ordinamento interno e l'esecuzione delle misure di riparazione eventualmente indicate nella sentenza di merito.

Anzitutto, l'art. 41 CEDU attribuisce alla Corte una competenza ad accordare, nel caso in cui lo ritenga opportuno, un'equa soddisfazione alla parte lesa qualora sia dichiarata con sentenza la violazione di una o più disposizioni della Convenzione o di uno dei suoi Protocolli, a condizione

⁸⁵³ La letteratura sul tema è vasta. Per una ricognizione generale, cfr. *ex pluribus* T. CHRISTOU, J.P. RAYMOND, *European Court of Human Rights: Remedies and Execution of Judgments* (London: British Institute of International and Comparative Law), 2005; F.G.E. SUNDBERG, 'Control of Execution of Decisions under the European Convention on Human Rights – A Perspective on Democratic Security, Inter-Governmental Cooperation, Unification and Individual Justice in Europe', in G. ALFREDSSON, J. GRIMHEDEN, B.G. RAMCHARAN, A. DE ZAYAS (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff; 2nd Revised Edition), 2009, pp. 465-486.

⁸⁵⁴ Sul rapporto intercorrente tra la disciplina generale della responsabilità internazionale dello Stato e lo speciale regime della CEDU, si veda *ex multis* J. CRAWFORD, A. KEENE, 'The Structure of State Responsibility under the European Convention on Human Rights', in A. VAN AAKEN, I. MOTOC (eds.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2018, pp. 178-198, spec. pp. 197-198.

⁸⁵⁵ In questo senso, cfr. 'Articolo 41 – Equa Satisfazione', in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (eds.), *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (Padova: Cedam), 2012, spec. p. 704.

che l'ordinamento dell'Alta Parte Contraente responsabile dell'inosservanza non garantisca un'effettiva e adeguata riparazione delle conseguenze derivanti della medesima⁸⁵⁶. Come pure si evince dal tenore letterale della previsione, e secondo quanto a più riprese affermato in dottrina, la Corte EDU godrebbe di un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio di tale facoltà⁸⁵⁷. Per l'effetto, il riconoscimento di un'equa soddisfazione a favore della parte lesa non costituisce un'automatica conseguenza dell'accertamento di un'avvenuta violazione: la Corte potrebbe ritenere che l'aver decretato l'esistenza di un'inosservanza possa in sé e per sé essere ritenuta una misura di riparazione sufficiente a ristorare il danno sofferto. In ogni caso, l'equa soddisfazione ha per lo più uno scopo compensativo-riparativo, in quanto l'obiettivo è quello di fare in modo che il richiedente sia messo, per quanto possibile, nella posizione giuridica di cui avrebbe goduto ove lo Stato Parte avesse conformato le proprie condotte agli obblighi pattizi⁸⁵⁸. Le peculiarità redazionali dell'art. 41 CEDU, nonché le prassi consolidate nel tempo – che si è a lungo limitata a prevedere risarcimenti di tipo economico o forme di soddisfazione assai limitate – non devono indurre a concludere che il sistema europeo sia orientato solo ed esclusivamente ad una c.d. 'monetizzazione' delle riscontrate violazioni. In particolar modo, non può ritenersi che, una volta adempiuto alle misure ordinate, le conseguenze dell'illecito a carico dello Stato si esauriscano, dal momento che quest'ultimo è obbligato, in ossequio a quanto disciplinato *ex art.* 46 CEDU, e come anche desumibile dalla prassi sviluppata dalla medesima Corte EDU, ad eliminare *in toto* le conseguenze dell'illecito, ad esempio attuando interventi 'strutturali' di riforma del proprio apparato legislativo e amministrativo dietro puntuale indicazioni del CdM, o adottando misure specifiche volte a ristorare il danno sofferto dalle singole vittime o dai loro familiari o prossimi congiunti⁸⁵⁹.

⁸⁵⁶ L'articolo 41 CEDU dispone quanto segue: «If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party».

⁸⁵⁷ Cfr. sul punto 'Article 41', in W. A. SCHABAS (ed.), *The European Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2015, p. 836; V. FIKFAK, 'Changing State Behaviour: Damages before the European Court of Human Rights', in *European Journal of International Law*, Vol. 29, Issue 4, 2019, p. 1091-1125, in particolare p. 1096.

⁸⁵⁸ A titolo d'esempio, cfr. *Scozzari and Giunta v. Italy*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 39221/98 and 41963/98, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 13th July 2000, §§ 249-250.

⁸⁵⁹ L'articolo 46 CEDU dispone quanto segue: «The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution. If the Committee of Ministers considers that the supervision of the execution of a final judgment is hindered by a problem of interpretation of the judgment, it may refer the matter to the Court for a ruling on the question of interpretation. A referral decision shall require a majority vote of two-thirds of the representatives entitled to sit on the committee. If the Committee of Ministers considers that a High Contracting Party refuses to abide by a final judgment in a case to which it is a party, it may, after serving formal notice on that Party and by decision adopted by a majority vote of two-thirds of the representatives entitled to sit on the committee, refer to the Court the question whether that Party has failed to fulfil its obligation under paragraph 1. If the Court finds a violation of paragraph 1, it shall refer the case to the Committee of Ministers for consideration of the measures to be taken. If the Court finds no violation of paragraph 1, it shall refer the case to the Committee of Ministers, which shall close its examination of the case. »

Nel corso degli anni, l'applicazione concreta dell'art. 41 CEDU si è rivelata essere, per diverse ragioni, alquanto complessa, dando luogo ad una giurisprudenza spesso disorganica e incoostante. Oltre alla già descritta notevole discrezionalità della Corte EDU nel riconoscere o negare il risarcimento monetario, si aggiunge la difficoltà nell'individuazione dell'entità e dell'ammontare dei danni pecuniari e morali, spesso determinati secondo equità⁸⁶⁰, nonché la necessità di tenere in debita considerazione i risarcimenti eventualmente concessi dall'ordinamento nazionale e dalle altre autorità competenti a livello europeo.

In quest'ottica, pur dovendosi analizzare le principali problematiche che l'interpretazione dell'art. 41 CEDU pone in relazione alla competenza della Corte EDU in materia di riparazione e, in particolare, con riguardo alle modalità con cui la relativa facoltà può essere esercitata e 'modulata' nel contesto delle descritte diverse categorie di procedimenti interstatali, non si può prescindere da un'analisi dell'interazione giuridica, di non agevole comprensione, che si viene ad instaurare tra la Corte medesima, lo Stato resosi responsabile della violazione e il CdM. Invero, quest'ultimo organo ha progressivamente assunto un ruolo di attore centrale nell'economia del sistema di tutela, limitando la discrezionalità degli Stati e pretendendo da essi l'adozione di specifiche misure, di natura individuale o generale, volte a garantire la riparazione dei pregiudizi sofferti dalle vittime, facendo applicazione dei principi generali che regolano le conseguenze del fatto illecito internazionale. A tal proposito, la Corte EDU ha a più riprese dimostrato di far proprio lo *standard* di riparazione – che, peraltro, rappresenta ancora oggi il parametro di riferimento in relazione all'illecito internazionale – stabilito dalla CPGI nella decisione di merito pronunciata nella controversia *Factory at Chorzow*⁸⁶¹, spesso riportando integralmente il passaggio della relativa sentenza in cui i giudici de L'Aia sostenevano che la riparazione deve, per quanto possibile, eliminare ogni conseguenza dell'illecito, ripristinando la situazione antecedente che, con buona probabilità, sarebbe esistita nel caso in cui l'azione o l'omissione illecita oggetto di accertamento non fosse stata compiuta. Forme di restituzione in natura devono essere preferite; in mancanza, può essere indicato il pagamento di

⁸⁶⁰ O. ICHIM, *Just Satisfaction under the European Court of Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press), 2014, spec. p. 98.

⁸⁶¹ Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, Judgment (Merits, Claim for Indemnity), 13 September 1928, Series A, No. 17, p. 4, spec. p. 21, ove si affermava che «[r]eparation therefore is the indispensable complement of a failure to apply a convention and there is no necessity for this to be stated in the convention itself». La riparazione consisteva, ad avviso della Corte, nella rimozione delle conseguenze dell'atto illecito e nel ripristino della situazione *quo ante*: «[t]he essential principle contained in the actual notion of an illegal act [...] is that reparation must, as far as possible, wipe out all the consequences of the illegal act and reestablish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed». Soltanto per menzionare alcuni tra i casi più noti, cfr. European Court of Human Rights, *Cyprus v. Turkey (IV)* [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Just Satisfaction), 12 May 2014; *Georgia v. Russia (I)* [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Just Satisfaction), 31 January 2019; *Georgia v. Russia (II)* [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Just Satisfaction), 28 April 2023; *Salduz v. Turkey* [Grand Chamber], Application No. 36391/02, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 21 November 2008; *Molla Sali v. Greece* [Grand Chamber], Application No. 20452/14, Judgment (Just Satisfaction), 18 June 2020.

una somma di denaro corrispondente al valore che avrebbe avuto una restituzione in natura. Laddove dovesse rendersi necessario, dovrà altresì essere riconosciuto un risarcimento per le perdite che non risulterebbero coperte da una restituzione in natura o dal pagamento sostitutivo.

Com'è noto, in ragione degli effetti (spesso irreversibili) che si accompagnano a molte delle violazioni accertate dalla Corte EDU, il risarcimento per equivalente rappresenta ad oggi la principale modalità di riparazione del danno, essendo disposto sia in ragione dell'impossibilità materiale che rende non realizzabile la c.d. *restitutio in integrum*, sia quale strumento *complementare* rispetto ad ulteriori misure la cui implementazione spetta allo Stato. In molti casi, la Corte EDU ha accolto, a titolo di equa soddisfazione, le pretese aventi ad oggetto il risarcimento per danni materiali, con riguardo tanto al danno emergente, identificabile nel valore economico di beni materiali perduti o deteriorati, nelle spese sostenute a causa dell'illecito e in quelle che si dovranno affrontare in conseguenza di esso, quanto al lucro cessante, costituito dal mancato guadagno derivante dal comportamento antiggiuridico⁸⁶². Per poter esaminare e, se del caso, accogliere tali istanze, si richiede anzitutto che possa essere validamente instaurato un nesso causale *diretto* tra l'inosservanza contestata e i lamentati pregiudizi; per ciò che concerne il danno reclamato, invece, la sua esistenza deve poter essere corroborata tramite adeguata documentazione probatoria⁸⁶³. Occorre, tuttavia, evidenziare come la Corte EDU abbia dimostrato di interpretare tale ultimo requisito in maniera più o meno flessibile a seconda delle varie fattispecie sottoposte al proprio vaglio. Invero, nelle ipotesi 'comuni' (e, pertanto, in ipotesi di violazioni che esulano dall'ambito applicativo dell'art. 3 CEDU), la quantificazione del risarcimento dipende dalla possibilità di stabilire un'effettiva corrispondenza tra documentazione prodotta e pregiudizi reclamati. In generale, si può rilevare una tendenza della Corte EDU a riconoscere importi inferiori rispetto alle somme quantificate dalle vittime, senza tuttavia dettagliare parametri utili a giustificare simili decurtazioni. Per la verità, secondo quanto si evince dal tenore letterale dell'art. 41 CEDU, la valutazione effettuata si fonda spesso su criteri di natura equitativa, lasciando inevitabilmente spazio ad un'ampia discrezionalità della Corte EDU.

Peraltro, nella maggior parte delle ipotesi, le violazioni possono altresì dar luogo a richieste di risarcimento riguardanti danni non soltanto materiali, ma altresì morali, derivanti da situazioni di ansia, tormento, umiliazione per i ricorrenti, per la riparazione dei quali la Corte EDU può ritenere di dover accordare un'equa soddisfazione⁸⁶⁴. Anche in questo caso, tuttavia, la concessione di

⁸⁶² Per un'ampia ricognizione sul danno patrimoniale e sulla sua quantificazione, cfr. F. BYDLINSKI, 'Methodological approaches to the tort law of the ECHR', in A. FENYVES, E. KARNER, H. KOZIOL, E. STEINER (eds.), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (Berlin-Boston: De Gruyter), 2011, pp. 29-128.

⁸⁶³ E. KARNER, 'Concluding remarks on causation' in A. FENYVES, E. KARNER, H. KOZIOL, E. STEINER (eds.), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (Berlin-Boston: De Gruyter), 2011, pp. 835-842.

⁸⁶⁴ European Court of Human Rights, Practice Directions: Just Satisfaction Claims (1.7.2014), §§ 2, 13, 24; per un'analisi empirica della giurisprudenza elaborata dalla Corte EDU in relazione all'equa soddisfazione concessa ex art. 41 della Convenzione per danni morali, si rimanda a S. ALTWICKER-HAMORI, T. ALTWICKER, A. PETERS, 'An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights', in

un risarcimento non è automatica. In diverse ipotesi, la Corte ha ritenuto di non dover riconoscere un risarcimento per danni morali in favore delle vittime, essendosi limitata a considerare l'avvenuto accertamento dell'illecito quale unico rimedio sufficiente a riparare il pregiudizio causato dalla violazione. In questo caso, infatti, l'accertata inosservanza delle disposizioni convenzionali viene considerata produttrice di pregiudizi non 'tangibili', e dunque inadeguati ad essere economicamente valutati, sui quali occorre intervenire tramite ulteriori forme di riparazione quali, appunto, la misura soddisfacente rappresentata dal riconoscimento dell'avvenuto illecito, onde comunque agire sul pregiudizio giuridico che ne è derivato. Questa distinzione tra fattispecie idonee a determinare la necessità di concedere un risarcimento per danni morali e altre violazioni non comprese in tale prima ipotesi dipende da molteplici fattori, tra i quali quello determinante è sicuramente da individuarsi, anche in questo caso, nella *diversa* natura delle violazioni. Difatti, l'analisi della prassi permette di constatare come soltanto in presenza della violazione di talune (e non altre) disposizioni che, per la loro gravità, appaiono inevitabilmente idonee ad infliggere rilevanti pregiudizi morali alla vittima – quali, ad esempio, le ipotesi di privazione arbitraria della vita o della libertà personale, sparizioni forzate, torture, trattamenti o altre pene inumane o degradanti – la Corte EDU è costante nel riconoscere un risarcimento. Invero, fatte salve peculiari eccezioni, rispetto a simili illeciti la Corte ritiene il risarcimento quale indefettibile misura di riparazione, senza che gravino a carico delle vittime particolari oneri probatori – concretantesi nella produzione di documentazione medica attestante la presenza di perturbamenti fisico-psicologici manifestatisi in conseguenza della violazione – connessi alla dimostrazione dei pregiudizi morali derivanti dalla violazione.

Da ultimo, ove si sia in presenza di contestuali richieste di risarcimento per danni materiali e morali, la Corte EDU tende a concedere forme di risarcimento globale e forfettario, sotto forma di c.d. «*lump sum*», finalizzate a coprire, per quanto possibile, entrambe le voci di danno.

Nel corso del tempo, l'art. 41 CEDU ha sollevato una varietà di problematiche interpretative⁸⁶⁵: per quel che qui è d'interesse, si farà riferimento – prima in linea generale, poi con specifico riguardo alle procedure di ricorso interstatale – ai presupposti che determinano l'insorgenza di una

Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/ Heidelberg Journal of International Law (HJIL), Vol. 76, 2016, pp. 1-51; ancora, V. FIKFAK, 'Non-pecuniary damages before the European Court of Human Rights: Forget the victim; It's all about the State', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 33, Issue 2, 2020, pp. 335-369.

⁸⁶⁵ Tra gli altri, si consideri R. LUZZATTO, 'La Corte europea dei diritti dell'uomo e la riparazione delle violazioni della Convenzione', in *Studi in Onore di Manlio Udina*, Vol. I. (Milano: Giuffrè), 1975, p. 432 ss.; A. SACCUCCI, 'Obblighi di riparazione e revisione dei processi nella Convenzione europea dei diritti umani', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 85(3), 2002, pp. 618-681; L. WILDHABER, 'Article 41 of the European Convention on Human Rights: Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights', in *Baltic Yearbook of International Law*, Vol. 3, 2003, pp. 1-18; R. BERNHARDT, 'Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights', in M. RAGAZZI (ed.) *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (Leiden: Brill Nijhoff), 2005, pp. 243-252; più di recente, E. STEINER, 'Just satisfaction under Art. 41 ECHR: A compromise in 1950—problematic now?', in A. FENYVES, E. KARNER, H. KOZIOL, E. STEINER (eds.), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (Berlin-Boston: De Gruyter), 2011, pp. 3-26.

tale competenza in capo ai giudici, nonché alla necessità di determinare l'effettiva titolarità del diritto ad ottenere la riparazione, dovendo procedere ad identificare i potenziali beneficiari delle misure, e lo specifico contenuto delle stesse.

Anzitutto, un dato preliminare che emerge dalla prassi applicativa dell'art. 41 CEDU è che la Corte, salvo sporadiche eccezioni giustificate in ragione della gravità di alcune violazioni allegate dai ricorrenti (come quelle dedotte ai sensi dell'art. 3 CEDU)⁸⁶⁶, non ha mai disposto *proprio motu* un risarcimento a favore della vittima in ragione di possibili danni morali da questa patiti in assenza di una istanza specificamente inoltrata a tale scopo. A questo proposito, l'art. 60 del Regolamento di Procedura prevede in capo alle parti l'obbligo di formalizzare le proprie richieste di riparazione, indicando le misure ritenute più appropriate e dovendo allegare, entro il termine perentorio stabilito per la presentazione delle memorie scritte sul merito del ricorso, tutta la documentazione probatoria a supporto della richiesta, a pena d'inammissibilità della relativa istanza⁸⁶⁷.

Com'è evidente, l'iniziativa della parte lesa ricopre un ruolo di primaria importanza nella dinamica processuale, poiché spetta al ricorrente produrre gli elementi utili a consentire alla Corte una valutazione dei pregiudizi arrecati dalla violazione. Peraltro, l'applicazione dell'art. 41 CEDU parrebbe fondarsi sulla sussistenza di un altro requisito, posto implicitamente alla base dell'istanza risarcitoria: infatti, il richiedente deve poter essere identificato come 'vittima' ai sensi dell'art. 34⁸⁶⁸. Ciò profilerebbe, a ben vedere, un primo problema quanto all'applicabilità dell'equa soddisfazione nel contesto di procedimenti interstatali dove, come pure già visto in sede di analisi delle condizioni di ammissibilità della domanda⁸⁶⁹, lo Stato ricorrente non deve dimostrare l'esistenza della propria

⁸⁶⁶ A titolo d'esempio, si consideri il procedimento individuale *Mayzit v. Russia*, European Court on Human Rights [First Section], Application No. 63378/00, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 20 January 2005, in cui la Corte EDU ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione. In questo caso, dopo aver comunque ribadito che spetta alla parte lesa reclamare la riparazione, e dopo aver rilevato che la vittima non aveva agito in tal senso, i giudici conclusero affermando quanto segue: «In such circumstances, the Court would usually make no award [...] In the present case, however, the Court has found a violation of the applicant's right not to be subjected to degrading treatment. Since this right is of absolute character, the Court finds it possible to award the applicant 3,000 euros by way of non-pecuniary damage (cfr. § 88 della sentenza)».

⁸⁶⁷ L'articolo 60 del Regolamento della Corte EDU (nella sua versione attualmente vigente, aggiornata al 30.10.2023), rubricato 'Claims for just satisfaction', dispone quanto segue: «An applicant who wishes to obtain an award of just satisfaction under Article 41 of the Convention in the event of the Court finding a violation of his or her Convention rights must make a specific claim to that effect. The applicant must submit itemized particulars of all claims, together with any relevant supporting documents, within the time-limit fixed for the submission of the applicant's observations on the merits unless the President of the Chamber directs otherwise. If the applicant fails to comply with the requirements set out in the preceding paragraphs the Chamber may reject the claims in whole or in part. The applicant's claims shall be transmitted to the respondent Contracting Party for comment. »

⁸⁶⁸ Sul concetto di individuo-vittima come requisito necessario al fine di poter non soltanto instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 34, ma anche e soprattutto per ottenere una pronuncia in materia di equa soddisfazione, cfr. R. PISILLO MAZZESCHI, 'International Obligations to Provide for Reparation Claims?', in S. RANDELZHOFFER, C. TOMUSCHAT (eds.), *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, (The Hague: Martinus Nijhoff), 1999, pp. 149-172, spec. pp. 168-169.

⁸⁶⁹ Cfr. *supra*, Capitolo II, spec. p. 152.

qualità di vittima, dal momento che le condizioni previste all'art. 35, par. 3, lett. b) CEDU trovano espressa applicazione soltanto ai ricorsi individuali.

Tuttavia, come si vedrà meglio *infra*, tale apparente limitazione non sembra aver ostato a che la Corte EDU applicasse l'art. 41 anche nel contesto di giudizi interstatali, soprattutto nel caso in cui questi siano stati instaurati dallo Stato per conto di individui, siano essi cittadini o altre persone poste a vario titolo sotto la propria giurisdizione, sulla falsariga delle azioni in protezione diplomatica. Più difficile – ma comunque, come si avrà modo di evidenziare, non impossibile – sembra essere l'applicazione dell'art. 41 CEDU con riferimento ai procedimenti tesi a denunciare l'esistenza di c.d. *administrative practices* e violazioni gravi e sistemiche suscettibili di coinvolgere un numero potenzialmente indeterminato di vittime, rendendo dunque ostica tanto la ponderazione, ad opera dello Stato ricorrente, dell'esatto ammontare dell'equa soddisfazione da domandare per il pregiudizio patito sia direttamente dagli individui superstiti, sia indirettamente dai loro prossimi congiunti, quanto l'identificazione dei criteri operativi con cui questa somma, pur se formalmente attribuita allo Stato, dovrà essere da quest'ultimo materialmente ridistribuita a beneficio delle varie vittime.

Per il momento, sia sufficiente rammentare che la Corte EDU è stata chiamata ad applicare l'art. 41 della Convenzione per la prima volta nell'ambito di un procedimento interstatale con riferimento al giudizio *Cipro c. Turchia (IV)*⁸⁷⁰. Nel precedente ricorso *Irlanda c. Regno Unito*, infatti, la Corte EDU aveva affermato che non fosse necessario affrontare la questione inerente alla riparazione dal momento che lo Stato ricorrente, dietro espressa richiesta di fornire ulteriori chiarimenti da parte dei giudici di Strasburgo, aveva risposto che, pur non volendo interferire con la giurisdizione «*de bene esse*» della Corte, il suo obiettivo non era quello di ottenere un indennizzo e, pertanto, si era astenuto dal formulare qualsivoglia richiesta di equa soddisfazione da riconoscere a ciascuna vittima⁸⁷¹. Nel corso del procedimento per equa soddisfazione, la Turchia aveva sostenuto che l'art. 41 CEDU non dovesse trovare applicazione, in linea di principio, ai giudizi tra Stati, richiamando la risalente pronuncia della Commissione EDU nel caso *Austria c. Italia*, ove si affermava che nei ricorsi interstatali gli Stati non fanno mai valere propri diritti o quelli di propri cittadini, ma piuttosto tutelerebbero l'ordine pubblico europeo⁸⁷². Respingendo in blocco le argomentazioni della Turchia, la Grande Camera della Corte EDU ha, anzitutto, fatto riferimento ai lavori preparatori dell'art. 41 CEDU, e più precisamente ad un passaggio nel *report* stilato dal Comitato

⁸⁷⁰ *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Just Satisfaction), 12 May 2014.

⁸⁷¹ *Ireland v. United Kingdom (I)*, European Court on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 18 January 1978, YB, Vol. 25, Series A; YB Vol. 23, Series B (1978), p. 1.

⁸⁷² *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Just Satisfaction), 12 May 2014, §§ 36–38, richiamandosi a quanto statuito in *Austria v. Italy*, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Admissibility Decision, 11 January 1961, YB Vol. 4 (1961) p. 116.

di Esperti circa la necessaria coerenza della disposizione con il regime di responsabilità internazionale degli Stati, rispetto al quale la Grande Camera ha individuato l'obbligo secondario di riparazione in forma adeguata quale principio più importante relativo alla violazione, da parte di uno Stato, di un obbligo convenzionale⁸⁷³. Secondo la Grande Camera, nonostante il carattere specifico della Convenzione, la *ratio* posta a fondamento dell'art. 41 CEDU non dovrebbe differire troppo rispetto alla logica delle riparazioni di diritto internazionale pubblico secondo cui, rifacendosi ancora una volta al celebre *dictum* del caso *Factory at Chorzów*, è una regola consolidata che lo Stato leso abbia il diritto di vedersi riconosciuto un risarcimento da parte dello Stato che abbia compiuto un atto internazionalmente illecito per il danno cagionato⁸⁷⁴. Tuttavia, salvo quanto si dirà infra, la Corte EDU ha descritto l'art. 41 come *lex specialis* in relazione alle norme e ai principi generali del diritto internazionale, affermando che non poteva in alcun modo essere interpretato restrittivamente, al punto tale da escludere dal suo ambito di applicazione i procedimenti interstatali⁸⁷⁵.

Passando, ora, ad analizzare la competenza in materia di riparazione sussistente in capo agli organi di controllo istituiti nell'ambito degli altri sistemi regionali di tutela dei diritti fondamentali attualmente in attività, occorre anzitutto concentrarsi sull'operato della Commissione interamericana e della Corte interamericana per i diritti umani, la prima istituita tramite la risoluzione VIII, approvata nel 1959 nel corso del quinto incontro consultivo tra i Ministri degli Esteri degli Stati facenti parte dell'OSA, l'altra prevista sotto l'egida della Convenzione interamericana per i diritti umani (CADU)⁸⁷⁶.

Anzitutto, è interessante rilevare come, contrariamente a quanto osservato in relazione agli organi di controllo istituiti dalle convenzioni ONU sui diritti umani e similmente a quanto rilevato a proposito del sistema CEDU, la formulazione letterale della CADU parrebbe *ictu oculi* attribuire alla Commissione interamericana un'esplicita competenza per ciò che riguarda la possibilità di indicare misure di riparazione nei confronti degli Stati convenuti nell'ambito della propria funzione

⁸⁷³ Cfr. Reports presented by the Committee of Experts to the Committee of Ministers of the Council of Europe on 16 March 1950, Doc.CM/WP/1(50)15, a tenore del quale l'articolo 41 CEDU, così come il corrispondente articolo 50 del precedente testo della Convenzione « [...] is in accordance with the actual international law relating to the violation of an obligation by a State. In this respect, jurisprudence of the European Court will never, therefore, introduce any new element or one contrary to the existing international law».

⁸⁷⁴ *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Just Satisfaction), 12 May 2014, § 41, richiamandosi a quanto statuito in Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, Judgment (Merits, Claim for Indemnity), 13 September 1928, Series A, No. 17, p. 21.

⁸⁷⁵ *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Just Satisfaction), 12 May 2014, § 41, richiamandosi a quanto statuito in International Court of Justice, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, 25 September 1997, I.C.J. Reports 1997, p. 7, § 152.

⁸⁷⁶ Sul coordinamento tra l'attività di tali due differenti organi di monitoraggio nell'ambito del sistema interamericano di salvaguardia di diritti e libertà fondamentali, si veda L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford; Oxford University Press), 2022, spec. pp. 897-902.

quasi-giurisdizionale di considerazione dei ricorsi, sia individuali che interstatali, pur permanendo ancora alcuni dubbi circa l'efficacia delle raccomandazioni contenenti tali misure.

Invero, a far data dal 1965, la Commissione ottenne un formale mandato per l'esame dei procedimenti individuali instaurati da persone fisiche, organizzazioni non governative o gruppi di individui al fine di lamentare la presunta inosservanza di diritti umani sanciti nella Dichiarazione interamericana dei diritti umani del 1948⁸⁷⁷. In seguito, contestualmente all'entrata in vigore, nel 1978, della CADU, la Commissione ha visto la propria competenza ampliarsi significativamente, con l'art. 44 a ribadire la sua quasi-giurisdizione in materia di comunicazioni individuali e, soprattutto, con l'art. 45 ad introdurre una 'parallela' competenza interstatale. Da ultimo, il relativo Regolamento di Procedura licenziato per la prima volta nel 2001 e da lì in avanti sistematicamente emendato fino all'attuale versione del 2013, ha ulteriormente esteso la sua competenza *ratione materiae*, con la facoltà di esaminare ricorsi basati sulla presunta violazione di una o più norme previste anche in altre convenzioni predisposte nell'ambito dell'OSA⁸⁷⁸.

A partire dal 2001, tutti i ricorsi presentati dinanzi alla Commissione sono soggetti ad una medesima procedura, a prescindere dallo strumento normativo che si assume violato, fatta salva la facoltà di deferire il procedimento dinanzi alla Corte interamericana; ipotesi, quest'ultima, prevista unicamente nel caso in cui lo Stato nei cui confronti il ricorso è instaurato, oltre ad aver ratificato la CADU, abbia altresì esplicitamente accettato, per il tramite di un'apposita dichiarazione, la giurisdizione contenziosa facoltativa della Corte interamericana. La procedura prevede che, ogniqualvolta la Commissione accerti, al termine dell'esame del ricorso nel merito, l'esistenza di una violazione, essa deve predisporre un primo rapporto preliminare, avente natura confidenziale, nel quale

⁸⁷⁷ La risoluzione XXII, adottata dalla seconda conferenza speciale interamericana tenutasi a Rio de Janeiro nel 1965, imponeva alla Commissione di prestare particolare attenzione ai ricorsi individuali nei quali si lamentava la violazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 13, 25 e 27 della Dichiarazione del 1948 (v. OEA/Ser.C.I.13, 32-34); tale potestà sussiste in favore della Commissione senza dover rilevare l'esistenza di eventuali dichiarazioni unilaterali di accettazione della sua competenza quasi-giurisdizionale espresse dallo Stato.

⁸⁷⁸ L'articolo 23 del Regolamento di Procedura della Commissione interamericana, la cui ultima versione, attualmente in vigore, risale al 1 Agosto 2013, dispone quanto segue: «Any person or group of persons or nongovernmental entity legally recognized in one or more of the Member States of the OAS may submit petitions to the Commission, on their behalf or on behalf of third persons, concerning alleged violations of a human right recognized in, as the case may be, the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the American Convention on Human Rights "Pact of San José, Costa Rica", the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador", the Protocol to the American Convention on Human Rights to Abolish the Death Penalty, the Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, the Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons, and/or the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women "Convention of Belém do Pará", in accordance with their respective provisions, the Statute of the Commission, and these Rules of Procedure. The petitioner may designate an attorney or other person to represent him or her before the Commission, either in the petition itself or in a separate document. »

essa suggerisce allo Stato le misure da attuare per eliminare le conseguenze della condotta illecita⁸⁷⁹. Nell'ipotesi in cui lo Stato dovesse omettere di adempiere a tali raccomandazioni e ove il caso non sia stato *medio tempore* trasferito dinanzi alla Corte su istanza del ricorrente, la Commissione interamericana emette, ai sensi dell'art. 51, par. 2 CADU, un secondo rapporto definitivo con cui essa, nella misura in cui ciò sia ritenuto opportuno alla luce delle circostanze del caso concreto, fissa un termine perentorio entro il quale lo Stato è chiamato ad implementare misure di sua spettanza per porre rimedio alla situazione sottoposta al vaglio della Commissione⁸⁸⁰.

In dottrina e nella stessa prassi del sistema interamericano, si è spesso discusso circa il valore delle raccomandazioni pronunciate dalla Commissione; poche incertezze sussistono, per la verità, circa il carattere non vincolante delle raccomandazioni incluse nel primo rapporto preliminare e in quelle contenute nel rapporto finale che dovesse riscontrare la violazione di una o più disposizioni contenute nella già citata Dichiarazione del 1948, strumento internazionale di *soft law* e, come tale, non vincolante. Tale asserzione, non contestata in dottrina, è stata per la verità fatta propria anche dalla Corte che, chiamata a pronunciarsi sulla richiesta della Commissione di accertare la responsabilità statale per la mancata esecuzione delle raccomandazioni contenute nel primo rapporto, ha esplicitamente rilevato la natura non vincolante delle indicazioni ivi contenute⁸⁸¹. Maggiori dubbi sorgono, invece, circa l'efficacia giuridica da attribuire alle raccomandazioni contenute in un rapporto finale in cui si accerti l'inosservanza di una o più disposizioni convenzionali⁸⁸². Tanto la dottrina quanto gli Stati parte della CADU hanno a più riprese rivendicato il carattere vincolante delle

⁸⁷⁹ Prerogativa, questa, esplicitamente contemplata dal combinato disposto di cui all'articolo 43 del Regolamento di Procedura della Commissione interamericana e all'articolo 50 CADU, ai sensi del quale: «The Commission shall deliberate on the merits of the case, to which end it shall prepare a report in which it will examine the arguments, the evidence presented by the parties, and the information obtained during hearings and on-site observations. In addition, the Commission may take into account other information that is a matter of public knowledge.»

⁸⁸⁰ Ai sensi dell'articolo 45 del Regolamento di Procedura della Commissione interamericana, infatti, «If the State in question has accepted the jurisdiction of the Inter-American Court in accordance with Article 62 of the American Convention, and the Commission considers that the State has not complied with the recommendations of the report approved in accordance with Article 50 of the American Convention, it shall refer the case to the Court, unless there is a reasoned decision by an absolute majority of the members of the Commission to the contrary».

⁸⁸¹ A parere della stessa Corte interamericana, «in the Court's judgment, the term 'recommendations' used by the American Convention should be interpreted to conform to its ordinary meaning, in accordance with article 31(1) of the Vienna Convention on the Law of Treaties. For that reason, a recommendation does not have the character of an obligatory judicial decision for which the failure to comply would generate State responsibility. As there is no evidence in the present Convention that the parties intended to give it a special meaning, Article 31(4) VCLT is not applicable. Consequently, the State does not incur international responsibility by not complying with a recommendation which is not obligatory»; cfr. *Caballero-Delgado and Santana v. Colombia*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits), 8 December 1995, in IAYHR 1995, p. 916, § 67; in termini simili, cfr. *Loayza v. Peru*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits), 17 September 1997, IACtHR Series C, No. 33, p. 8, § 79.

⁸⁸² Cfr. C. CERNA, 'The Inter-American Commission on Human Rights: its Organization and Examinations of Petitions and Communications', in D.J. HARRIS, S. LIVINGSTONE (eds.), *The Inter-American System of Human Rights* (Oxford: Clarendon Press), 1998, pp. 65-114, spec. pp. 105-106, ove l'autrice si esprime così: «A distinction may be

indicazioni di cui al rapporto finale, e la stessa Corte interamericana ha più volte affermato che, in ossequio al generale principio di buona fede nell'applicazione ed esecuzione dei trattati internazionali, gli Stati avrebbero, per il solo fatto di aver ratificato la Convenzione, accettato di dare seguito alle raccomandazioni emesse dalla Commissione. Ad ogni buon conto, a prescindere dall'eventuale valore giuridico attribuito ai *report* conclusivi resi dalla Commissione, sembra ragionevole ritenere, alla luce di quanto statuito *ex art.* 51, par. 2 CADU, che essa sia titolare di un'effettiva competenza ad indicare misure di riparazione ritenute necessarie per rimediare all'illecito compiuto⁸⁸³. Di conseguenza, in assenza di esplicite restrizioni pattizie, la Commissione ha messo a punto una cospicua prassi, sviluppata soprattutto grazie alla sua quasi-giurisprudenza in materia di ricorsi individuali, relativamente alle misure di riparazione⁸⁸⁴. Nelle sue decisioni finali, la Commissione si è raramente limitata ad accertare l'illecito dello Stato o a ribadire, in via generica, l'esistenza di un obbligo per lo Stato di approntare, all'interno del proprio ordinamento, una riparazione alle vittime; piuttosto, la prassi mette in luce un atteggiamento 'proattivo' della Commissione, che è solita richiedere allo Stato l'attuazione di specifiche misure al fine di garantire alle vittime una riparazione integrale (per quanto possibile) di tutti i pregiudizi sofferti in conseguenza della violazione. Sul punto, l'attività di definizione delle misure di riparazione è svolta dalla Commissione in maniera pressoché autonoma, dal momento che né la Convenzione, né il vigente Regolamento di Procedura attribuiscono alla vittima la possibilità di 'dialogare' con la Commissione, trasmettendo osservazioni circa la natura e la tipologia delle misure di riparazione auspiccate in proprio favore.

La scarsissima prassi interstatale esistente dinanzi alla Commissione interamericana non ci consente di affermare con certezza se e in che termini quest'ultima possa indicare misure di riparazione nell'ambito di procedure di ricorso instaurate ai sensi dell'art. 44 CADU. Alcune indicazioni

drawn here between a preliminary Article 50 report and a final Article 51 report. Article 50 of the American Convention refers to the Commission's 'conclusions' on an individual petition. The Commission's conclusion that a State has violated a right set forth in the Convention is buttressed by the 'recommendations' which the Commission may issue under Article 50(3), but which are not obligatory, as the State may or may not comply with these recommendations as it chooses. The 'conclusions' and 'recommendations' in an article 51 report, however, do carry legal consequences. If the State does not respond to them, it has ignored its international obligations under the Convention to remedy the violation which the Commission has found it to have incurred and that it is set forth in its article 51 Report».

⁸⁸³ L'articolo 51 CADU dispone quanto segue: «If, within a period of three months from the date of the transmittal of the report of the Commission to the Court and its jurisdiction accepted, the Commission may, by the vote of an absolute majority of states concerned, the matter has not either been settled or submitted by the Commission or by the state concerned to its members, set forth its opinion and conclusions concerning the question submitted for its consideration. Where appropriate, the Commission shall make pertinent recommendations and shall prescribe a period within which the state is to take the measures that are incumbent upon it to remedy the situation examined. When the prescribed period has expired, the Commission shall decide by the vote of an absolute majority of its members whether the state has taken adequate measures and whether to publish its report. »

⁸⁸⁴ D'altronde, come anche evidenziato da Dinah Shelton, « There is no juridical reason why the Commission cannot make specific recommendations for compensation or other remedies»: cfr. D. SHELTON, 'Remedies in the Inter-American System', in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 92, 1998, pp. 202-206, spec. p. 202.

possono essere ricavate dall'intervenuto regolamento amichevole siglato tra Ecuador e Colombia nell'ambito della comunicazione interstatale instaurata di fronte alla Commissione interamericana nel 2013, avente ad oggetto le violazioni di diritti umani derivanti dalla morte di un cittadino ecuadoriano verificatasi nel corso di un attacco condotto dalla Colombia nei confronti di una base del gruppo armato FARC, presente nel territorio dell'Ecuador, e dall'asserita lesione del divieto al trattamento disumano e degradante sofferto dai familiari della vittima in conseguenza della carenza di adeguate investigazioni sull'accaduto⁸⁸⁵. Preso atto della volontà dell'Ecuador di desistere dal procedimento in seguito al raggiungimento di un accordo teso a favorire lo sviluppo sociale ed economico attraverso l'adozione di misure di riparazione, tra cui la promozione di investimenti volti a garantire forme di compensazione sociale a beneficio degli individui presenti nei territori di confine tra i due Stati, la Commissione interamericana stabiliva di non poter proseguire nell'esame del ricorso, in ogni caso dichiarando l'adeguatezza delle misure contemplate nella soluzione amichevole, ritenute in grado di soddisfare non soltanto le pretese dell'Ecuador, ma anche e soprattutto i pregiudizi sofferti dalle numerose vittime materialmente lese dagli illeciti. Sebbene i termini dell'intesa cui i due Stati sono pervenuti non fossero acclusi nella decisione, rendendo così più complessa la valutazione di tale regolamento amichevole, è comunque significativo evidenziare come la Commissione medesima abbia ammesso che le pretese delle vittime venissero soddisfatte attraverso queste misure, in linea con l'osservazione secondo cui tali regolamenti amichevoli, pur innestandosi su procedimenti interstatali iniziati da uno Stato che agisce per conto di individui i cui diritti fondamentali risultano violati, considerazioni circa la forma più idonea di riparazione da adottare e un ruolo più 'attivo' da attribuire alle vittime della violazione sono aspetti che esigono un'attenzione particolare⁸⁸⁶.

Ben più estese e pervasive parrebbero essere, invece, le competenze che la CADU conferisce alla Corte interamericana in materia di adozione di misure riparative. Secondo quanto stabilito *ex art. 63, par. 1 CADU*, qualora la Corte ritenga che vi sia stata una violazione di uno o più diritti o libertà tutelate dalle norme pattizie, essa dispone che alla parte offesa sia assicurato il godimento del diritto violato; a tal fine, ove ritenuto opportuno, la Corte ordina altresì la riparazione di ogni conseguenza derivante dal provvedimento adottato dall'autorità giudiziaria interna, o da qualsiasi altra situazione che abbia cagionato l'inosservanza, prevedendo che alla parte offesa sia corrisposto un equo indennizzo⁸⁸⁷. Com'è evidente, la formulazione letterale della norma attribuisce alla Corte

⁸⁸⁵ *Ecuador v. Colombia (Case of Franklin Guillermo Aisalla Molina)*, Inter-American Commission on Human Rights, Decision to Archive, 4 November 2013, Inter-State Petition IP-02, Report No. 96/13.

⁸⁸⁶ J. CONTESE, 'Inter-State Cases in Disguise under Inter-American Human Rights Law: Advisory Opinions as Inter-State Disputes', in *Völkerrechtsblog*, 27.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁸⁸⁷ L'articolo 63, par. 1 CADU dispone quanto segue: «If the Court finds that there has been a violation of a right or freedom protected by this Convention, the Court shall rule that the injured party be ensured the enjoyment of his right or freedom that was violated. It shall also rule, if appropriate, that the consequences of the measure or situation

interamericana un'ampia competenza per ciò che concerne l'indicazione di misure di riparazione. Tale interpretazione appare, peraltro, ulteriormente suffragata dall'analisi dei lavori preparatori⁸⁸⁸. Invero, l'iniziale versione posta al vaglio degli Stati dalla Commissione interamericana nell'ambito della Conferenza di San José riproduceva a grandi linee quanto statuito all'art. 41 CEDU, prevedendo il risarcimento, sia esso in forma specifica o per equivalente, quale unica tipologia di riparazione. A seguito delle proposte formulate dal Guatemala, finalizzate ad attribuire alla Corte anche la facoltà di imporre misure di carattere non monetario, il Comitato incaricato di redigere il progetto di Convenzione da sottoporre all'attenzione dell'Assemblea OSA si adoperò per riformulare la disposizione in termini non dissimili da quelli odierni⁸⁸⁹. Tale proposta venne accolta e in ultima istanza adottata, con minimi emendamenti, dalla stessa Assemblea, che approvò il testo definitivo della CADU nella sua versione attualmente in vigore.

Come ampiamente dimostrato dalla prassi, la Corte interamericana ha 'sfruttato' tale competenza in maniera completa ed estesa; peraltro, a differenza dell'analogo istituto *ex art. 41 CEDU*, ove si prevede che la Corte EDU possa riconoscere a favore dell'individuo-vittima della violazione un'equa soddisfazione soltanto nell'ipotesi in cui essa ritenga che l'ordinamento interno sia inidoneo a fornire un'integrale riparazione, l'art. 63, par. 1 CADU non prevede alcuna specifica limitazione sul punto⁸⁹⁰. Quindi, durante la fase della riparazione, la Corte interamericana non risulta in alcun modo vincolata ad effettuare ulteriori indagini circa l'effettiva possibilità, per la vittima, di richiedere ed ottenere forme di riparazione nell'ordinamento interno. In linea con quanto statuito *ex art. 41 CEDU*, l'esercizio della competenza della Corte interamericana ad indicare agli Stati misure di riparazione resta comunque subordinato ad una valutazione discrezionale, dipendente dalle specifiche circostanze della controversia e, dunque, da effettuarsi su base casistica. Relativamente alle modalità secondo cui deve articolarsi l'esame della problematica della riparazione – con particolare riguardo al momento in cui questa valutazione deve svolgersi, se contestualmente all'esame del merito o in un momento successivo –, l'art. 63, par. 1 CADU non fornisce alcuna utile indicazione. In assenza di specifici avvertimenti pattizi, la Corte interamericana ha provveduto a fugare

that constituted the breach of such right or freedom be remedied, and that fair compensation be paid to the injured party. »

⁸⁸⁸ Valgano, in questo senso, le osservazioni di F. NOVAK, *The System of Reparations in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 392 (Leiden: Brill Nijhoff), 2017, pp. 45-50, replicate altresì in L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights: A Commentary*, cit., p. 1302.

⁸⁸⁹ *Travaux préparatoires*, Doc. 24, Corr. 1, November 15, 1969, p. 119; cfr. sul punto L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights: A Commentary*, cit., p. 1303.

⁸⁹⁰ *Ibid.*, p. 1306. Cfr. *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Reparation and Costs), 21 July 1989, IAYHR, 1989, p. 834, in cui la Corte interamericana, riferendosi all'art. 63, par. 1 CADU, ha enunciato come «this article does not refer to or limit the ability to ensure the effectiveness of the means of reparation available under the internal law of the State Party responsible for the violations, so it is not limited by the defects, imperfections, or deficiencies of national law, but functions *independently* of it (enfasi aggiunta)».

qualsivoglia incertezza sia attraverso il proprio Regolamento di Procedura, sia grazie ad una prassi in progressivo sviluppo⁸⁹¹. Inizialmente, nel dispositivo della sentenza di merito che accertava l'avvenuta inosservanza, la Corte interamericana si limitava a richiedere alle parti di pervenire, entro il termine di sei mesi dalla decisione, ad un accordo sulla riparazione, di fatto 'posticipando' l'esame di ogni eventuale questione connessa. Infatti, nel caso in cui le parti coinvolte dovessero effettivamente raggiungere un accordo amichevole circa le misure di riparazione da adottare, la Corte interamericana si limita a svolgere un controllo sull'equità della soluzione, nell'ottica di circoscrivere il più possibile l'arbitrio delle parti⁸⁹². Nondimeno, dal momento che soltanto in rarissime occasioni le parti sono pervenute ad un'intesa concordata circa le misure di riparazione, si può rilevare come, in tempi recenti, i giudici di San José abbiano quasi costantemente deciso sulla riparazione da corrispondere alle vittime della violazione *direttamente* nella sentenza di merito, senza interpellare le parti sul punto⁸⁹³. Come evidenziato da alcuni autori, questa posizione della Corte interamericana appare perlopiù giustificata dalla rilevazione di un atteggiamento spesso poco costruttivo o proattivo serbato dallo Stato convenuto durante il procedimento, tale da far ipotizzare che qualsiasi tentativo di raggiungere un'intesa amichevole possa essere infruttuoso, dando luogo ad un'inutile dilazione temporale⁸⁹⁴. In altre ipotesi, ove lo Stato coinvolto si fosse invece già adoperato per eliminare le più gravi conseguenze derivanti dall'illecito, dando prova di una condotta 'collaborativa', la Corte interamericana aveva provveduto ad indicare, già nel giudizio di merito, adeguate misure di riparazione⁸⁹⁵.

⁸⁹¹ Sul punto, l'articolo 66 del Regolamento della Corte interamericana dispone quanto segue: «When no specific ruling on reparations and costs has been made in the judgment on the merits, the Court shall set the date and determine the procedure for the deferred decision thereon. If the Court is informed that the victims or their representatives, the respondent State, and, if applicable, the petitioning State have reached an agreement with respect to the execution of the judgment on the merits, it shall verify that the agreement accords with the Convention and rule accordingly. »

⁸⁹² Cfr. *Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre et al. v. Peru)*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Reparations and Costs), 30 November 2001, in IAYHR 2001, p. 1147 par. 49, in cui la Corte interamericana, provvedendo a dover valutare l'equità dell'accordo concluso tra lo Stato e gli individui-vittima coinvolti, ha affermato che «l'accordo is in conformity with the American Convention on Human Rights and it contributes to the attainment of its object and purpose», così riservandosi la supervisione sulla realizzazione delle misure previste nell'intesa.

⁸⁹³ Tale 'inversione' di rotta può essere identificata a partire dal giudizio reso nel caso *Gangaram Panday v. Suriname*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits, Reparations and Costs), 21 January 1994, in IAYHR, 1994, p. 1356, primo procedimento in cui la Corte interamericana decise di risolvere la tematica della riparazione direttamente nel giudizio.

⁸⁹⁴ Così G. BARTOLINI, *Riparazioni per violazioni di diritti umani e ordinamento internazionale*, cit., p. 168.

⁸⁹⁵ Cfr. *Constitutional Court Case (Aguirre Roca, Rey Terry and Revoredo Marsano v. Peru)*, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits, Reparations and Costs), 31 January 2001, in IAYHR, 2001, p. 539. Tale procedimento aveva ad oggetto l'illegittima esautorazione dai loro incarichi di tre giudici della Corte costituzionale peruviana; in data 11 novembre 2001, mentre il caso era ancora pendente dinanzi alla Corte interamericana, il Parlamento peruviano ordinava il reintegro dei tre ricorrenti nelle loro funzioni giurisdizionali. Per l'effetto, considerato esaurito l'oggetto principale della richiesta di riparazione avanzata dalla Commissione, la Corte si pronunciava egualmente sul dovere, per il Perù, di concedere un risarcimento ai soggetti per il periodo in cui non avevano potuto svolgere le loro funzioni.

Da ultimo, per ciò che riguarda la competenza degli organi di controllo istituiti nell'ambito del sistema regionale africano di tutela dei diritti umani ad ordinare misure di riparazione, occorre preliminarmente evidenziare come, fino al 1998, la Commissione africana per i diritti umani e dei popoli abbia costituito l'unico meccanismo quasi-giurisdizionale di controllo incaricato di ricevere ed esaminare il merito di ricorsi individuali e interstatali⁸⁹⁶. Successivamente, al fine di rafforzarne l'operato, l'allora Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), ora Unione Africana (UA), ha promosso la messa in funzione di una corte regionale a carattere permanente, dotata di competenza a decidere controversie inerenti all'interpretazione e applicazione della Carta africana. A ben vedere, dunque, questo sistema di monitoraggio 'a doppio binario' sembra riflettere l'apparato interamericano di tutela dei diritti umani, poc' anzi illustrato – condividendo, peraltro, le medesime critiche circa una non agevole convivenza tra i due differenti organi di controllo⁸⁹⁷ –, con il quale è pertanto possibile individuare analogie e possibili differenze.

Anzitutto, non si può non rilevare come, similmente al proprio 'omologo' interamericano, anche la Commissione africana – pur avendo attratto, in particolare all'inizio del proprio mandato, notevoli perplessità circa l'effettività della propria funzione quasi-giurisdizionale di controllo sulla corretta implementazione delle norme pattizie attraverso l'esame di ricorsi individuali e interstatali –, stia acquisendo una sempre maggiore credibilità e solidità nell'adempimento delle proprie funzioni di tutela, con una crescente aspettativa di adeguamento alle sue decisioni da parte degli Stati nei cui confronti le stesse sono destinate ad avere effetti⁸⁹⁸. Nonostante ciò, a differenza di quanto evidenziato in relazione alla CADU, tanto la Carta africana quanto il vigente Regolamento di Procedura della Commissione non recano al loro interno alcuna esplicita previsione che contempra la facoltà, per la Commissione, di ordinare adeguate misure di riparazione⁸⁹⁹. Si rileva come, tuttavia, la Commissione africana ha provveduto a colmare tale lacuna in via (quasi)giurisprudenziale, dichiarando come uno dei principali obiettivi della sua attività decisoria sia quello di garantire che le vittime delle accertate violazioni possano beneficiare di rimedi effettivi per il pregiudizio derivante

⁸⁹⁶ Cfr. R. MURRAY, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford, University Press), 2019, p. 598.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, p. 826.

⁸⁹⁸ Sul punto, si consideri R. MURRAY, D. LONG, V. AYENI, A. SOME, 'Monitoring implementation of the decisions and judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights', in *African Human Rights Yearbook*, Vol. 1, 2017, pp. 150-166.

⁸⁹⁹ In dottrina, non sono mancati autori che, anche in tempi piuttosto risalenti (e, anzi, già qualche anno dopo all'entrata in funzione della Commissione Africana) hanno evidenziato la criticità di tale lacuna; tra gli altri, cfr. *ex pluribus* W. BENEDEK, 'The African Charter and Commission on Human and Peoples' Rights: How to Make it More Effective', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 11, 1993 pp. 25-40, spec. 31-32 (1993); K.O. KUFUOR, 'Safeguarding Human Rights: A Critique of the African Commission on Human and Peoples' Rights', in *Africa Development*, Vol. 18, Issue 2, 1993, pp. 65-77, in particolare pp. 71-74.

dall'accertato illecito, attestando l'importanza della fase rimediale⁹⁰⁰. Sulla scorta di quest'affermazione, nel corso della sua (relativamente breve) esistenza, la Commissione africana ha sviluppato un *corpus* organico e piuttosto eterogeneo in materia di misure di riparazione. Se è vero che la Commissione ha spesso ritenuto adeguata e sufficiente a riparare il danno la dichiarazione, contenuta nella decisione finale, di avvenuta violazione di una o più disposizioni pattizie⁹⁰¹, è altrettanto vero che la stessa ha, nel corso del tempo, altresì disposto misure volte a garantire una *restitutio in integrum* o ad ordinare il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno, con la definizione del relativo *quantum* di regola demandata alla valutazione, più o meno discrezionale, dello Stato responsabile dell'illecito: metodologia, quest'ultima, da ritenersi piuttosto singolare nel panorama degli organi di controllo in materia di diritti umani e, per l'effetto, assai criticata da parte della dottrina⁹⁰².

Posto l'assoluto silenzio serbato dalla Carta africana sull'eventuale competenza della Commissione a concedere misure di riparazione, fino a poco tempo fa non si comprendeva se e in quale misura la quasi-giurisprudenza sviluppata da quest'ultima con riguardo alle comunicazioni individuali *ex art. 55* (denominate 'altre comunicazioni') potesse essere altresì applicata anche ai reclami interstatali di cui agli artt. 47-54 della Carta africana, stante la perdurante assenza di prassi rilevante in tal senso⁹⁰³. Nondimeno, in occasione del rapporto finale presentato nel 2003 – e, dunque, diverso tempo prima che si radicasse, in seno alla Corte EDU, l'orientamento 'parallelo' secondo cui l'art. 41 deve ora ritenersi applicabile anche ai ricorsi avviati *ex art. 33 CEDU* – nel caso *Repubblica Democratica del Congo c. Burundi, Ruanda e Uganda*⁹⁰⁴, prima e unica comunicazione interstatale finora decisa nel merito, la Commissione africana, chiamata ad esaminare le pretese avanzate dallo Stato ricorrente, fondate sulle allegate violazioni della Carta africana a danno di cittadini congolese in seguito alla c.d. guerra mondiale africana, per il cui ristoro il Congo chiedeva la corresponsione di una «*just reparation*» soprattutto in relazione ai danni causati dai contestati atti di devastazione e saccheggio, si è premurata di rilevare che, in ogni caso, le misure di riparazione pretese dal Congo dovevano essere intese come materialmente destinate non a beneficio dello Stato, bensì a vantaggio

⁹⁰⁰ In generale, circa la prassi quasi-giurisprudenziale in tema di riparazioni elaborata dalla Commissione africana nell'ambito della procedura individuale di ricorso, si veda G. NALDI, 'Reparations in the Practice of the African Commission on Human and Peoples' Rights', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 14, Issue 3, 2001, pp. 681-693.

⁹⁰¹ Cfr. R. MURRAY, 'Decisions by the African Commission on Individual Communications under the African Charter on Human and Peoples' Rights', in *International Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, Issue 2, 1997, pp. 412-434, in particolare pp. 414-415.

⁹⁰² D. SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, cit., pp. 292-306.

⁹⁰³ F. VILJOEN, 'A Procedure Likely to Remain Rare in the African System: An Introduction to Inter-State Communications Under the African Human Rights System', in *Völkerrechtsblog*, 27.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

⁹⁰⁴ *Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda, Uganda*, Communication No. 227/99, Decided on Merits, 33rd Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 29 May 2009.

degli individui lesi, senza tuttavia fornire particolari specificazioni sulla loro funzione e natura giuridica. Sulla scorta di queste osservazioni, la Commissione africana ha pertanto ordinato ai tre Stati convenuti di ritirare immediatamente le proprie forze armate dal territorio congolese, nonché di corrispondere un'adeguata riparazione, secondo le forme e le modalità ritenute più appropriate, a beneficio delle vittime delle accertate violazioni compiute da Burundi, Ruanda e Uganda mentre le relative truppe si trovavano ad esercitare un controllo effettivo sul territorio interessato. Quanto, infine, all'esecuzione di tali misure da parte dei tre Stati, si osserva come, al pari di moltissime altre decisioni in materia di riparazione adottate dalla Commissione, non è evidente se e in quale misura questa raccomandazione di risarcimento sia stata effettivamente accolta e implementata; piuttosto, come rapidamente accennato nel capitolo introduttivo della presente trattazione, e come si vedrà *infra*, sembra che il dibattito circa l'identificazione della tipologia di rimedio più appropriato si sia 'spostato' – almeno, per ciò che concerne gli effetti connessi all'accertamento di responsabilità internazionale dell'Uganda – dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, che ha di recente reso la propria sentenza in materia di riparazioni.

Ulteriori ragguagli circa la possibilità secondo cui, pur se nel contesto di un procedimento di ricorso interstatale, misure di riparazione possono effettivamente essere riconosciute a vantaggio degli individui-vittima delle accertate violazioni non possono, infine, essere ricavati neppure dalla recente comunicazione interstatale *Gibuti c. Eritrea*⁹⁰⁵, dichiarata ammissibile dalla Commissione africana nel 2019 ma da ultimo ritirata dallo Stato ricorrente nel 2021, secondo quanto emerge dal Rapporto presentato nel corso della 53esima Sessione del Consiglio sui diritti umani dal Relatore Speciale sulla situazione in Eritrea⁹⁰⁶. Peraltro, a prescindere da tale ultimo sviluppo, sarebbe parso assai poco probabile, come pure evidenziato da alcuni autori, ritenere che Gibuti avesse iniziato il presente procedimento nei confronti dell'Eritrea in quanto *realmente* motivato dall'interesse per la tutela dei diritti umani quale valore solidale della comunità degli Stati parte della Carta africana, dal momento che è noto come tra tali due Stati imperversi, oramai da moltissimi anni, una controversia di confine che ha, di conseguenza, alimentato una conflittualità anche in altri ambiti⁹⁰⁷.

Posto il ruolo di originario garante dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti dalla Carta africana, le prerogative quasi-giurisdizionali della Commissione sono state integrate dalla creazione di una Corte africana dei diritti umani e dei popoli che, a decorrere dal 2004 – anno di sua entrata in funzione, a seguito dell'intervenuta quindicesima ratifica del relativo Protocollo istitutivo –, si

⁹⁰⁵ *Djibouti v. Eritrea*, Communication No. 478/14, 46th Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 14 May 2019, p. 6.

⁹⁰⁶ United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Situation of human rights in Eritrea, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea, 9 May 2023 (Country Reports), A/HRC/53/20.

⁹⁰⁷ Cfr. G. PASCALE, 'La mancata 'esplosione' del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(3), 2021, pp. 657-670, spec. p. 662.

occupa di rafforzare ulteriormente l'effettività dell'apparato africano di tutela, essendo dotata di competenze giurisdizionali *tout court* per ciò che riguarda l'esame nel merito di ricorsi individuali e interstatali. A differenza di quanto rilevato circa il silenzio della Carta africana e del Regolamento di Procedura della Commissione sulla possibilità di attribuire a quest'ultima un potere in materia di riparazione, l'art. 27, par. 1 del Protocollo statuisce invece *expressis verbis* che, qualora la Corte africana dovesse accertare, nell'ambito di un procedimento dinanzi a sé, la violazione di uno o più diritti umani o libertà fondamentali sanciti dalla Carta o da altro strumento internazionale pattizio su cui essa può esercitare la propria giurisdizione *ratione materiae*, essa ha il potere di pronunciare un'ordinanza tesa a porre rimedio a tale inosservanza mediante l'ingiunzione allo Stato convenuto del pagamento di una somma a titolo di equo indennizzo o riparazione⁹⁰⁸.

La competenza della Corte africana di ordinare misure di riparazione risulta, inoltre, ribadita e ulteriormente dettagliata dal combinato disposto *ex artt.* 28, par. 1 lett. h) e 45 del Protocollo recante lo Statuto della Corte africana⁹⁰⁹. Queste disposizioni, oltre a 'consolidare' la facoltà della Corte di ordinare misure di riparazione, specificano altresì che, contrariamente a quanto osservato circa la prassi della Commissione di demandare agli Stati ogni valutazione circa l'entità del risarcimento da corrispondere alle vittime, la Corte africana sancisce l'esatta natura e, soprattutto, l'entità della riparazione dovuta per la violazione di un obbligo internazionale sui diritti umani.

SEZIONE II

LA PRASSI ESISTENTE: NECESSITÀ DI UNA DIVERSIFICAZIONE TRA LE DIVERSE CATEGORIE DI RICORSO INTERSTATALE E CONSIDERAZIONI DI PROSPETTIVA PER L'ENUCLEAZIONE DI UN DIRITTO ALLA RIPARAZIONE DIRETTAMENTE IN CAPO ALL'INDIVIDUO

4.4. Domande di riparazione formulate nell'ambito di procedimenti interstatali di origine privata: compensazione e «*just satisfaction*» quali punti fermi di una disciplina caratterizzata da persistenti incertezze procedurali

⁹⁰⁸ L'articolo 27, par. 1 del Protocollo istitutivo della Corte africana, rubricato 'Findings', così dispone: «If the Court finds that there has been violation of a human or peoples' right, it shall make appropriate order to remedy the violations, including the payment of fair compensation or reparation».

⁹⁰⁹ L'articolo 28, par. 1, lett. h) del Protocollo recante lo Statuto della Corte africana, rubricato 'Jurisdiction of the Court', dispone quanto segue: «The Court shall have jurisdiction over all cases and all legal disputes submitted to it in accordance with the present Statute which relate to [...] the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation; l'articolo 45, invece, rubricato 'Compensation', statuisce che «without prejudice to its competence to rule on issues of compensation at the request of a party by virtue of paragraph 1(1) of Article 28 of the present Statute, the Court may, if it considers that there was a violation of a human or peoples' right, order any appropriate measures in order to remedy the situation, including granting fair compensation. »

Relativamente all'interpretazione e applicazione dell'art. 48, par. 2 ARSIWA, una questione assai dibattuta, emersa a più riprese nella prassi recente, riguarda la qualificazione della posizione giuridica di uno Stato nell'ambito del rapporto di responsabilità internazionale che si instaura nel caso in cui la violazione di disposizioni recanti obblighi *erga omnes (partes)* coinvolga propri cittadini, come spesso è dato riscontrare nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. Pertanto, si esula dal 'tradizionale' scenario in cui viene in rilievo soltanto la contestazione della violazione di norme concernenti il trattamento degli stranieri, situazione pienamente inquadrabile nella logica dell'istituto della protezione diplomatica, dove ad essere considerato *primariamente* leso è lo Stato di cittadinanza⁹¹⁰. Va, invece, meglio analizzata tanto la situazione in cui uno Stato contesti esclusivamente la violazione in danno di propri cittadini di norme internazionali sui diritti umani quanto l'altra, più usuale, nel quale la pretesa dello Stato attenga al mancato rispetto delle rilevanti norme internazionali sul trattamento dello straniero⁹¹¹.

Com'è noto, la dottrina ha identificato in proposito due diverse soluzioni circa la qualificazione dello Stato di cittadinanza della vittima nel rapporto di responsabilità derivante dall'ipotesi considerata. Secondo una prima ricostruzione, benché venga in rilievo l'inosservanza di una o più disposizioni sui diritti umani, lo Stato di cittadinanza della vittima andrebbe considerato in una situazione giuridica soggettiva diversa e peculiare rispetto a quella di *qualsiasi* altro Stato vincolato al rispetto della norma primaria in oggetto, tale da qualificarlo come Stato direttamente leso ai sensi dell'art. 42 ARSIWA⁹¹². In senso opposto, si è evidenziata l'opportunità di inquadrare la sua posizione nell'ambito dell'art. 48 ARSIWA, poiché l'inosservanza di norme in materia di diritti umani

⁹¹⁰ Cfr. R. PISILLO MAZZESCHI, 'Impact on the Law of Diplomatic Protection', in M.T. KAMMINGA, M. SCHEININ (eds.), *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2009, pp. 211-234, spec. 230-233.

⁹¹¹ International Court of Justice, *Abmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment (Preliminary Objections), 24 May 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 599, § 39. La non sempre facile distinzione fra le ipotesi in cui lo Stato nazionale agisce in protezione diplomatica rispetto a quelle in cui tutela diritti fondamentali dell'individuo è sottolineata, ad esempio, da P. PUSTORINO, 'Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 89(1), 2006, pp. 68-104, spec. p. 85; ancora, R. PISILLO MAZZESCHI, 'Impact on the Law of Diplomatic Protection', in M.T. KAMMINGA, M. SCHEININ (eds.), *The Impact of Human Rights Law on General International Law*, cit., p. 228.

⁹¹² Si veda, già anteriormente all'adozione degli ARSIWA, B. SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 250 (Leiden: Brill Nijhoff), 1994, p. 296, secondo cui « in the instance of their violation - except in cases where human rights of foreign nationals are concerned - there simply exists no directly injured other State»; K. ZEMANEK, 'New Trends in the Enforcement of *Erga Omnes* Obligations', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, pp. 1-52, spec. p. 29, per il quale « [...] except in the case where the victim has the nationality of the claimant, no other state is directly affected ». In termini simili, cfr. L. CONDORELLI, 'La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application actuelle', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 86(1), 2003, pp. 5-26, spec. pp. 18-23; A. GATTINI, 'Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica', in M. SPINEDI, A. GIANELLI, M.L. ALAIMO (a cura di), *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (Milano: Giuffrè), 2006, pp. 448-465; F. SALERNO, 'Sulle norme internazionali «terziarie» a tutela dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 1, 2008, pp. 21-49, spec. p. 32; R. PISILLO MAZZESCHI, 'Impact on the

evoca la tutela di valori collettivi e non meramente reciproci, il che rende l'iniziativa dello Stato di cittadinanza difficilmente assimilabile allo schema della protezione diplomatica, non potendo il mero legame di nazionalità esistente tra la vittima e lo Stato di cittadinanza rappresentare una condizione sufficiente per qualificare quest'ultimo alla stregua di Stato leso ai sensi dell'art. 42⁹¹³. A tal proposito, il progetto ARSIWA non sembra essere particolarmente utile: invero, nell'ottica di pervenire all'identificazione di uno Stato 'specialmente leso' dalla violazione di norme recanti obblighi di natura collettiva, il Commentario si limita ad affermare che lo Stato interessato a qualificarsi alla stregua di Stato «*special affected*» ha l'onere di dimostrare che l'inosservanza della previsione abbia prodotto nei propri confronti un pregiudizio diverso e maggiormente qualificato rispetto a quello che si sarebbe astrattamente prodotto nei confronti della generalità degli altri Stati parte della convenzione, potendo formulare un'apposita domanda di riparazione⁹¹⁴.

Per una valutazione adeguata dei due distinti orientamenti emersi in dottrina, è necessario tenere presenti alcune implicazioni che discendono dalla loro applicazione concreta. Da un lato, la tesi che riconduce lo Stato che agisce a tutela di propri cittadini nell'ambito dell'art. 42 ARSIWA può avere il pregio di ampliare il novero delle possibilità offerte allo Stato leso al fine di far valere condotte illecite di fronte ad organi preposti per la risoluzione delle controversie. D'altro lato, questa soluzione potrebbe risultare incongrua in merito ad ulteriori pregiudizi derivanti dall'illecito, in particolare per ciò che riguarda l'individuazione degli effettivi destinatari delle misure di riparazione, poiché ai sensi dell'art. 42 ARSIWA lo Stato potrebbe invocare una riparazione a proprio beneficio. Di conseguenza, i beneficiari della norma violata in conseguenza dell'illecito potrebbero non trovare una specifica soddisfazione, anche in ragione del fatto che la CDI si è limitata ad indicare, nell'art. 19, lett. c), del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica – ma solo quale 'prassi raccomandata' – l'opportunità di trasferire alla persona materialmente lesa dall'illecito l'eventuale risarcimento ottenuto in conseguenza dell'accertata violazione, fatta salva ogni ragionevole deduzione a favore dello Stato⁹¹⁵. Quest'ultima soluzione avrebbe il pregio di risolvere l'*impasse* teorica sopra illustrata, ma non può ritenersi definitivamente acquisita nell'attuale diritto internazionale.

Law of Diplomatic Protection', in M.T. KAMMINGA, M. SCHEININ (eds.), *The Impact of Human Rights Law on General International Law*, cit., spec. pp. 222-223.

⁹¹³ G. GAJA, 'Is a State Specially Affected when Its National's Human Rights Are Infringed?', in L.C. VOHRAH, F. POCAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURMY, M.F. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON (eds.), *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (Leiden: Brill Nijhoff), 2003, pp. 373-382, spec. pp. 379-380, ove l'autore afferma che « [...] the position of injured States is not identical to that of the other States that are entitled to invoke responsibility. In the case of an obligation towards several States of the international community as a whole, only a "special affected" State would have, as an injured State, the right to claim reparation in its own interest (see Article 48(2)(b)) ».

⁹¹⁴ ILC's Commentaries, Article 42, p. 119, par. 12.

⁹¹⁵ Si veda l'articolo 19 del Progetto di Articoli sulla protezione diplomatica «Recommended practice: A State entitled to exercise diplomatic protection according to the present draft articles, should: [...] (c) Transfer to the injured person any compensation obtained for the injury from the responsible State subject to any reasonable deductions ».

Per la verità, alcuni elementi interessanti sembrano emergere dalla prassi degli organi di controllo sui diritti umani chiamati a pronunciarsi su ricorsi iniziati da Stati nei confronti di altri Stati nell'ottica di contestare violazioni sofferte dai propri cittadini. Nell'ambito della Corte EDU, un preliminare riferimento può essere effettuato al già richiamato caso *Danimarca c. Turchia*, dal momento che nell'ambito del primo giudizio interstatale sottoposto all'attenzione della Corte, *Irlanda c. Regno Unito*⁹¹⁶, la questione della riparazione non si era neppure posta, stante la mancanza di richieste formulate in tal senso dallo Stato ricorrente. In ogni caso, il procedimento *Danimarca c. Turchia*, relativo a pretesi atti di tortura commessi dalle forze di sicurezza turche in danno di un cittadino danese di origine curda, si è concluso nel 2000 con la definitiva radiazione del procedimento dal ruolo a seguito del raggiungimento di un regolamento amichevole della controversia tra i due Stati, poi avallato dalla Corte⁹¹⁷. L'accordo si articolava su due punti: per un verso, si prevedeva l'adozione di alcune misure a carattere non pecuniario, consistenti in scuse ufficiali per l'accaduto e in una promessa di impegno all'avvio di un dialogo politico incentrato sull'importanza di salvaguardare i diritti umani, rivolte alla soddisfazione dello Stato ricorrente e finalizzate a evitare una reiterazione futura dell'illecito; per altro verso, si concedeva un risarcimento *ex gratia* in favore della Danimarca. Il testo dell'intesa non conteneva espresse indicazioni quanto al possibile obbligo, per la Danimarca, di ritrasferire successivamente alla vittima dell'illecito il risarcimento monetario ottenuto, ma tale carenza non ha impedito alla Corte di procedere alla radiazione del caso.

Ben più articolata risulta essere la soluzione da ultimo accolta nel giudizio sulla riparazione reso nel 2014 nel caso *Cipro c. Turchia (IV)* dove, relativamente all'applicazione dell'art. 41 CEDU riguardante l'equa soddisfazione da predisporre in presenza di violazioni, la Corte EDU ha respinto la posizione dello Stato convenuto, a parere del quale la procedura di ricorso disciplinata ai sensi dell'art. 33 doveva essere intesa come in larga parte assimilabile ad un classico procedimento 'bilaterale' tra Stati, forgiato sullo schema della protezione diplomatica e, per l'effetto, volto ad un accertamento di responsabilità che produce i propri effetti limitatamente al procedimento in cui esso è compiuto⁹¹⁸. Di conseguenza, sempre a parere della Turchia, l'art. 41 CEDU non avrebbe dovuto

⁹¹⁶ *Ireland v. United Kingdom (I)*, European Court on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 18 January 1978, YB, Vol. 25, Series A; YB Vol. 23, Series B (1978), p. 1.

⁹¹⁷ *Denmark v. Turkey*, European Court of Human Rights [First Section], Application No. 34382/97, Judgment (struck out of the list), 5 April 2020; in questo frangente, la Danimarca aveva presentato un ricorso per le violazioni dell'art. 3 CEDU derivanti dal trattamento accordato a Kemal Koç, cittadino danese avente origini curde, da parte di organi di polizia turchi durante un interrogatorio.

⁹¹⁸ *Cyprus v. Turkey (IV)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Just Satisfaction), 12 May 2014, § 36, ove la Corte EDU afferma significativamente quanto segue: « However, it must always be kept in mind that, according to the very nature of the Convention, it is the individual, and not the State, who is directly or indirectly harmed and primarily "injured" by a violation of one or several Convention rights. Therefore, if just satisfaction is afforded in an inter-State case, it should always be done for the benefit of individual victims. In this respect, the Court notes that Article 19 of the above-mentioned Articles on Diplomatic Protection recommends "transfer[ring] to the injured person any compensation obtained for the injury from the responsible State subject to any reasonable deductions". Moreover, in the above-mentioned *Diallo* case the International Court

trovare applicazione ai ricorsi interstatali, se non limitatamente alle (pur rare) ipotesi in cui l'inoservanza riscontrata abbia cagionato un pregiudizio diretto nei confronti dello Stato che agisce. Respingendo in blocco tali argomentazioni, la Corte EDU ha anzitutto affermato come, in linea di principio, non sussistano ostacoli formali per applicare l'art. 41 CEDU ai procedimenti tra Stati, dato che, a prescindere dalla peculiare natura degli strumenti pattizi sui diritti umani, la *ratio legis* e il funzionamento di tale previsione non si discosta poi molto dalla logica delle riparazioni previste dal diritto internazionale classico⁹¹⁹. Nondimeno, la Grande Camera ha riconosciuto che, in alcune ipotesi, un ricorso *ex art. 33 CEDU* potrebbe essere stato proposto dallo Stato ricorrente al fine di lamentare questioni generali, quali ad esempio la sussistenza di pratiche amministrative e violazioni sistemiche. In queste circostanze, nel caso in cui lo Stato richiedente agisca nell'interesse dell'ordine pubblico europeo, potrebbe non essere opportuno concedere un'equa soddisfazione⁹²⁰. In questi casi, piuttosto, il mero accertamento dell'illecito internazionale potrebbe essere già idoneo a porre rimedio ai pregiudizi derivanti dalla violazione, sul presupposto che il giudizio di condanna enunciato dalla Corte EDU rappresenta una sufficiente misura di soddisfazione rispetto all'azione volta ad accertare un'astratta violazione degli obblighi *erga omnes partes*⁹²¹. D'altro canto, la Grande Camera ha affermato che esiste un'altra categoria di ricorsi interstatali in cui lo Stato richiedente denuncia violazioni dei diritti fondamentali dei propri cittadini. Tali casi sembrerebbero, secondo la

of Justice expressly indicated that “the sum awarded to [the applicant State] in the exercise of diplomatic protection of Mr. Diallo is intended to provide reparation for the latter’s injury” (*Diallo (Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment, Compensation, I.C.J. Reports 2012, p. 344, § 57) ».

⁹¹⁹ *Ibid.*, § 41: « The most important principle of international law relating to the violation, by a State, of a treaty obligation is “that the breach of an engagement involves an obligation to make reparation in an adequate form” (see the judgment of the Permanent Court of International Justice in the case of the *Factory at Chorzów* [...]) Despite the specific character of the Convention, the overall logic of Article 41 is not substantially different from the logic of reparations in public international law, according to which “[i]t is a well-established rule of international law that an injured State is entitled to obtain compensation from the State which has committed an internationally wrongful act for the damage caused by it” (see the judgment of the International Court of Justice in *Gabčíkovo-Nagymaros Project* [...]). It is equally well-established that an international court or tribunal which has jurisdiction with respect to a claim of State responsibility has, as an aspect of that jurisdiction, the power to award compensation for damage suffered (see the judgment of the International Court of Justice in the *Fisheries Jurisdiction Case* [...]) ».

⁹²⁰ *Ibid.*, § 42: « In these circumstances, bearing in mind the specific nature of Article 41 as *lex specialis* in relation to the general rules and principles of international law, the Court cannot interpret this provision in such a narrow and restrictive way as to exclude inter-State applications from its scope. On the contrary, such an interpretation is confirmed by the wording of Article 41 which provides for “afford[ing] just satisfaction to the injured party” (in French – “à la partie lésée”); a “party” (with a lower-case “p”) has to be understood as one of the actual parties to the proceedings before the Court. [...] In fact, this norm, of a lower hierarchical value compared to the Convention itself, only reflects the obvious reality that in practice all the awards made by the Court under this provision until now have been directly granted to individual applicants.». Per una diversa interpretazione, cfr. Partly Concurring and Partly Dissenting Opinion of Judge Casadevall [Translation].

⁹²¹ *Ibid.*, § 44: « Thus, for example, an applicant Contracting Party may complain about general issues (systemic problems and shortcomings, administrative practices, etc.) in another Contracting Party. In such cases the primary goal of the applicant Government is that of vindicating the public order of Europe within the framework of collective responsibility under the Convention. In these circumstances it may not be appropriate to make an award of just satisfaction under Article 41 even if the applicant Government were to make such a claim. »

Corte EDU, simili non soltanto ai ricorsi individuali, ma anche coerenti con la prassi di lunga data della protezione diplomatica⁹²². Nella seconda ipotesi, invece, lo Stato che instaura il procedimento *ex art. 33 CEDU* intende denunciare le violazioni di diritti umani compiute da un altro Stato contraente a danno dei propri cittadini o di altre vittime poste sotto la propria giurisdizione; in questo caso, la Corte EDU riconosce che è sempre l'individuo, e mai lo Stato, ad essere direttamente o indirettamente danneggiato e, dunque, pregiudicato dalla violazione di uno o più diritti della Convenzione⁹²³. Dunque, la Corte EDU ha insistito sul fatto che l'erogazione di qualsiasi risarcimento a titolo di equa soddisfazione deve andare sempre a beneficio delle singole vittime. Per l'effetto, in quel caso ha stabilito una somma pari a 30 milioni di euro a titolo di danno morale per i parenti sopravvissuti delle persone scomparse, e un'ulteriore somma, pari a 60 milioni di euro sempre a titolo di danno morale, per le sofferenze dei residenti della penisola di Karpas, specificando che gli importi riconosciuti dovessero essere distribuiti da Cipro a favore delle vittime. Allo stato, tuttavia, la Turchia non ha ancora versato a Cipro la somma di denaro ordinata dalla Corte EDU a titolo di equa soddisfazione.

Pertanto, qualora venga concessa un'equa soddisfazione nell'ambito di un ricorso interstatale, essa dev'essere sempre corrisposta a beneficio delle singole vittime. *Ad abundantiam*, si osserva come anche l'art. 46(e) del Regolamento di Procedura della Corte EDU depone in tal senso, stabilendo che il ricorso interstatale deve menzionare esplicitamente l'oggetto della domanda e l'indicazione generale delle istanze di equa soddisfazione formulate ai sensi dell'art. 41 per conto degli individui-vittima⁹²⁴. Su questo presupposto, la Corte EDU ha infatti condannato la Turchia a risarcire i danni morali sofferti dalle vittime, avendo cura di specificare che dovesse essere lasciato al governo cipriota il compito di istituire, entro i diciotto mesi successivi dall'intervenuta sentenza, un meccanismo efficace in grado di distribuire il suddetto risarcimento alle vittime sotto la supervisione del Comitato dei Ministri.

L'approccio adottato dalla Corte EDU in *Cipro c. Turchia (IV)* è stato altresì confermato

⁹²² *Ibid.*

⁹²³ *Ibid.*, §. 46: « However, it must always be kept in mind that, according to the very nature of the Convention, it is the individual, and not the State, who is directly or indirectly harmed and primarily "injured" by a violation of one or several Convention rights. Therefore, if just satisfaction is afforded in an inter-State case, it should always be done for the benefit of individual victims».

⁹²⁴ L'articolo 46 del Regolamento di Procedura della Corte EDU attualmente vigente, rubricato 'Contents of an inter-State applications', prevede quanto segue: «Any Contracting Party or Parties intending to bring a case before the Court under Article 33 of the Convention shall file with the Registry an application setting out (a) the name of the Contracting Party against which the application is made; (b) a statement of the facts; (c) a statement of the alleged violation(s) of the Convention and the relevant arguments; (d) a statement on compliance with the admissibility criteria (exhaustion of domestic remedies and the time-limit) laid down in Article 35 § 1 of the Convention; (e) *the object of the application and a general indication of any claims for just satisfaction made under Article 41 of the Convention on behalf of the alleged injured party or parties*; and (f) the name and address of the person or persons appointed as Agent; and accompanied by (g) copies of any relevant documents and in particular the decisions, whether judicial or not, relating to the object of the application (enfasi aggiunta)».

nel successivo procedimento *Georgia v. Russia (I)*⁹²⁵, laddove lo Stato convenuto, pur se in maniera poco chiara e convincente, ha tentato di contestare l'applicabilità dell'art. 41 CEDU ai ricorsi interstatali, eccependo ancora una volta che l'equa soddisfazione per le violazioni eventualmente accertate dalla Corte dovesse essere riconosciuta soltanto a favore degli individui materialmente danneggiati dai pregiudizi derivanti dalle accertate violazioni, e mai in favore dello Stato. Nondimeno, replicando *verbatim* quanto già indicato in *Cipro c. Turchia (IV)*, la Corte EDU ha ribadito come, nel caso di specie, poiché lo Stato ricorrente si era fatto promotore di un'istanza di equa soddisfazione a titolo di risarcimento per le violazioni della Convenzione compiute dalla Russia nei confronti di cittadini georgiani, la relativa istanza non poteva in alcun modo essere interpretata come proposta dalla Georgia al fine di ottenere un risarcimento per la violazione di diritti 'propri' (i quali, peraltro, non potrebbero in alcun modo essere ad essa attribuiti, stante la sua natura di Stato e, dunque, di ente governativo), essendo stata bensì richiesta a beneficio delle singole vittime, implicitamente giustificando la legittimazione di qualsiasi Stato a presentare un'istanza di equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 CEDU. Anche in questo caso, dopo aver disposto un risarcimento per danni morali, la Corte EDU demandava allo Stato ricorrente il compito di predisporre un meccanismo dotato della necessaria effettività per la redistribuzione della riparazione a favore degli individui-vittima. A tal proposito, non si può fare a meno di notare come, nel caso di specie, la Corte EDU abbia mancato di cogliere un'importante occasione per meglio illustrare alcune delle principali questioni esecutive rimaste insolte nel precedente ricorso *Cipro c. Turchia (IV)* e, come pure prevedibile, riemerse in tutta la loro problematicità. Tra le altre questioni, non si comprende cosa, ad esempio, accade nell'ipotesi in cui l'ammontare dell'equa soddisfazione quantificata dalla Corte EDU si riveli insufficiente a risarcire il pregiudizio sofferto dall'intero novero delle vittime identificate dallo Stato ricorrente. A tal proposito, si evidenzia infatti come la Corte EDU si sia astenuta dall'esaminare nel merito le violazioni materialmente compiute dalla Russia nei confronti di ciascun individuo-vittima, non avendo provveduto a compilare alcun elenco definitivo delle persone fisiche che hanno sofferto le conseguenze dell'illecito e limitandosi a far riferimento a quanto allegato dallo Stato ricorrente. Come a più riprese argomentato da alcuni autori, una tale 'lacuna' parrebbe sintomatica della mancanza della Corte EDU di risorse giudiziarie adeguate al fine di affrontare l'esame delle circostanze fattuali sottese alle violazioni⁹²⁶. Nella decisione di equa riparazione

⁹²⁵ *Georgia v. Russia (I)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Just Satisfaction), 31st January 2019, § 21. Per un commento sulla decisione, si considerino Y. IOFFE, 'Case of Georgia v. Russia (I) (Just Satisfaction)', in *American Journal of International Law*, Vol. 113, Issue 3, 2019, pp. 581-586; K. DZEHTSIAROU, 'Compensation for Victims in Inter-State Cases. Is Georgia v Russia (I) Another Step Forward?', in *Strasbourg Observers*, 14.02.2019, disponibile su www.strasbourgobservers.org.

⁹²⁶ Ex multis, si considerino M.T. KAMMINGA, 'Is the European Convention on Human Rights Sufficiently Equipped to Cope with Gross and Systematic Violations?', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 12, Issue 2, 1994, pp. 153-164; P. LEACH, 'On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg', in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2021, pp. 27-74.

resa nel caso *Georgia c. Russia (I)*, la Corte EDU ha invero significativamente preso atto di una sua carenza ‘strutturale’ e, più in generale, di un’ineadeguatezza delle proprie risorse umane e finanziarie a decidere casi che esigono l’accertamento di un cospicuo numero di violazioni verificatesi a danno di un elevato numero di vittime⁹²⁷. Questa difficoltà giustificerebbe, almeno in parte, il continuo riferimento effettuato dalla medesima Corte EDU a quantificazioni approssimative e forfettarie, nonché ad una sua attenzione all’identificazione, pur se in un contesto interstatale, di ‘gruppi’ di vittime anziché di singoli individui, quale presupposto per poter accordare un’equa soddisfazione. Quanto al meccanismo di esecuzione, si è visto come la Corte EDU abbia seguito l’approccio adottato nel precedente caso *Cipro c. Turchia (IV)*, senza indicare alcuna modalità pratica di allocazione delle somme e lasciando alla Georgia il compito di istituire un meccanismo efficace per la distribuzione del risarcimento alle singole vittime. D’altra parte, nonostante la presente sentenza ‘riecheggi’ sotto molti aspetti quanto statuito in *Cipro c. Turchia (IV)*, un’analisi più attenta rivela un significativo cambiamento nell’approccio della Corte EDU in termini di *standard* probatorio al fine determinare l’inclusione o, al contrario, l’esclusione di una presunta vittima nell’elenco. Contrariamente a quanto avviene nei ricorsi individuali, e a differenza di quanto (non) accaduto in *Cipro c. Turchia (IV)*, infatti, la Corte EDU ha effettuato un esame sommario (senza identificare le singole violazioni) della nuova lista di 1.795 presunte vittime, escludendo 290 persone principalmente per motivi tecnici e invertendo l’onere della prova – ponendolo in capo alla Russia – al fine di dimostrare che le persone inserite nella lista presentata dalla Georgia fossero da considerarsi alla stregua di vittime⁹²⁸. Pur trattandosi di uno *standard* probatorio assai meno rigoroso di quello solitamente applicato nei ricorsi individuali, si tratta in ogni caso di un significativo sviluppo rispetto alla sentenza di equa soddisfazione resa nel procedimento tra Cipro e Turchia⁹²⁹.

La logica rinvenibile alla base dell’approccio adottato dalla Corte EDU, secondo cui essa non si qualifica come tribunale di prima istanza competente a giudicare individualmente un gran numero di vittime, suggerisce probabilmente che in *Georgia c. Russia (I)* l’obiettivo principale della Corte stessa era quello di ribadire l’applicabilità dell’art. 41 CEDU ai casi interstatali, piuttosto che stabilire un numero preciso di vittime e, di conseguenza, allocare il relativo risarcimento. L’approccio della Corte EDU per cui essa non risulterebbe strutturalmente capace di definire un numero

⁹²⁷ *Georgia v. Russia (I)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Just Satisfaction), 31st January 2019, § 65: « The Court observes next that it has emphasized on several occasions, and particularly in cases concerning systematic violations of the Convention, that it is not a court of first instance; it does not have the capacity, nor is it appropriate to its function as an international court, to adjudicate on large numbers of cases which require the finding of specific facts or the calculation of monetary compensation – both of which should, as a matter of principle and effective practice, be the domain of domestic jurisdictions [...]».

⁹²⁸ *Ibid.*, § 76: « Having regard to all the relevant circumstances of the present case, the Court, ruling on an equitable basis, deems it reasonable to award the applicant Government a lump sum of EUR 10,000,000 (ten million euros) in respect of non-pecuniary damage sustained by this group of at least 1,500 Georgian nationals (enfasi aggiunta). »

⁹²⁹ K. DZEHTSIAROU, ‘Compensation for Victims in Inter-State Cases. Is Georgia v Russia (I) Another Step Forward?’, in *Strasbourg Observers*, 14.02.2019, disponibile su www.strasbourgobservers.com.

preciso di vittime rischia, tuttavia, di avere implicazioni negative di vasta portata anche per ciò che concerne la futura trattazione di ricorsi interstatali pendenti dinanzi ad essa. Sembra che, al fine di rifiutare il pagamento tempestivo, lo Stato convenuto – e, in questo senso, il peculiare caso della Russia non deve trarre in inganno, vista l’annosa ‘riluttanza’ di quest’ultimo ad adempiere all’obbligo di collaborazione con la Corte EDU, sancito dall’art. 44(A) del Regolamento della Corte – possa limitarsi a contestare le vittime identificate dallo Stato ricorrente al fine di rifiutare la corresponsione della somma riconosciuta a titolo di equa soddisfazione. Tuttavia, tali incertezze applicative non potrebbero in alcun modo costituire un valido argomento al fine di rifiutare una tempestiva esecuzione di una sentenza ai sensi dell’art. 46, par. 1 CEDU, che prevede in capo agli Stati l’obbligo (incondizionato) di pagamento dell’equa soddisfazione concessa dalla Corte.

Ulteriori, benché timidi, sviluppi possono da ultimo essere rinvenuti nella recente sentenza sull’equa soddisfazione resa nel procedimento *Georgia c. Russia (II)*⁹³⁰, in cui la Corte EDU ha sostanzialmente ribadito l’applicabilità, anche in questo caso, della metodologia di identificazione delle vittime e conseguente quantificazione del risarcimento già messa a punto in *Georgia c. Russia (I)*, effettuando un esame preliminare dell’elenco di 1.795 presunte vittime presentato dal Governo ricorrente e delle osservazioni in risposta presentate dal Governo convenuto, al fine di determinare il numero di cittadini georgiani che possono essere considerati alla stregua di individui-vittima.

Tenuto conto della generale quantificazione delle vittime effettuata dalla Corte EDU nella sua sentenza principale di merito, in *Georgia c. Russia (II)* essa ha poi proceduto sul presupposto secondo cui gli individui inseriti nell’elenco fornito dal Governo ricorrente potessero essere considerate vittime di violazioni della Convenzione di cui il Governo convenuto era stato ritenuto responsabile⁹³¹. Anche in questo caso, la Corte EDU ha ritenuto che, alla luce delle particolari circostanze del caso di specie, l’onere della prova spettasse alla Russia, la quale era chiamata a dimostrare in modo convincente che le persone che figuravano nell’elenco del Governo ricorrente non avessero lo *status* di vittime; ove tale dimostrazione *a contrario* fosse fallita, essi sarebbero stati inclusi – come da ultimo accaduto – nella lista interna definitiva ai fini della determinazione della somma totale da concedere a titolo di equa soddisfazione⁹³². Alla luce di tale metodologia, messa a punto al fine di meglio disciplinare la specifica applicazione dell’art. 41 CEDU ai procedimenti di ricorso interstatale, la questione inerente all’eventualità per cui la richiesta di equa soddisfazione formulata da uno Stato richiedente sia o meno giustificata dev’essere valutata e decisa dalla Corte EDU caso per caso, tenendo conto, tra l’altro, della tipologia di ricorso introdotto dallo Stato che agisce, della concreta possibilità di identificare le vittime delle violazioni nonché, più in generale, dello scopo

⁹³⁰ *Georgia v. Russia (II)*, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Just Satisfaction), 28 April 2023.

⁹³¹ *Ibid.*, § 31.

⁹³² *Ibid.*, § 38.

principale del procedimento. Il nucleo fondamentale di questa valutazione sarebbe da identificarsi, pertanto, nella circostanza per cui lo Stato ricorrente abbia presentato una domanda di equa soddisfazione in relazione a violazioni dei diritti della Convenzione di gruppi di persone ‘sufficientemente precisi e oggettivamente identificabili’ che sono stati vittime di tali violazioni⁹³³.

Com’è evidente, la soluzione adottata dalla Corte EDU nel procedimento *Cipro c. Turchia (IV)* ha significativamente influenzato il contenuto delle sentenze di equa soddisfazione pronunciate nell’ambito dei due procedimenti *Georgia c. Russia (I)* e *(II)*, instaurati successivamente, essendo senz’altro suscettibile di conoscere ulteriori evoluzioni nel contesto dei diversi ricorsi interstatali pendenti incentrati sulla violazione della Convenzione a danno di cittadini degli Stati ricorrenti. Ad ogni buon conto, questa impostazione è stata positivamente accolta da un autore quale evidente ed inequivocabile indizio di una caratterizzazione delle norme pattizie in materia di diritti umani come recanti obblighi *erga omnes (partes)*, nell’ottica di enfatizzare, nell’ambito di giudizi interstatali, la rilevanza del carattere solidale degli obblighi pattizi contenuti nella CEDU. Ne consegue che lo Stato di cittadinanza della vittima di un’ accertata violazione non può essere considerate neppure come ‘direttamente leso’ ai sensi dell’art. 45, lett. b), i) ARSIWA, con l’impossibilità di richiedere un risarcimento in proprio⁹³⁴.

In queste ipotesi, dunque, l’iniziativa dello Stato di cittadinanza andrebbe qualificata come volta a realizzare l’interesse solidale espresso nelle norme pattizie, di modo che la sua posizione giuridica non si differenzerebbe significativamente rispetto a quella degli altri Stati parte, se non per un atteggiamento ‘proattivo’ di accertamento dell’illecito in causa, senza potere reclamare una riparazione a suo beneficio, dal momento che esso si limiterebbe ad adempiere ad una mera funzione di trasmissione di istanze che ben potrebbero essere fatte valere mediante la promozione di procedimenti individuali instaurati dalle persone fisiche materialmente lese dall’illecito⁹³⁵.

La differenza che intercorre tra questi procedimenti e quelli instaurati in applicazione della protezione diplomatica era, per la verità, già stata messa in luce nel ragionamento svolto dalla CIG in relazione al caso *Diallo*. In questo procedimento, avviato dalla Guinea nei confronti della Repubblica Democratica del Congo, la Corte, pur riscontrando l’inosservanza di norme contenute in trattati sui diritti umani, quale ad esempio il Patto internazionale sui diritti civili e politici, rile-

⁹³³ *Ibid.*, § 32.

⁹³⁴ C. PITEA, ‘The ECHR, Judicial Dialogue and General International Law in *Cyprus v. Turkey* (just satisfaction)’, in *SIDIBlog*, 26.05.2014, disponibile su www.sidiblog.org, in cui l’autore enfatizza il contenuto della sentenza anche e soprattutto sotto il profilo della sua rilevanza nella ricostruzione del diritto internazionale generale; per un commento assai più critico della decisione, si veda invece P. PUSTORINO, ‘La riparazione dei danni nella sentenza della Corte europea nel caso Cipro c. Turchia’, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 4, 2014, pp. 1108-1122, in particolare pp. 1114-1116.

⁹³⁵ F. KOLLMAR, J.M. HOFFMANN, ‘Fewer Complaints, More Satisfaction: *Cyprus v. Turkey*’, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 3, Issue 4, 2014, pp. 1361-1375, p. 1369.

vava che la pretesa dello Stato attore si collocava all'interno dell'esercizio della protezione diplomatica a tutela di uno dei suoi cittadini, il Sig. Diallo, per l'effetto richiedendo il risarcimento per tutti i danni al medesimo cagionati⁹³⁶. Nel caso di specie, il richiamo all'esercizio della protezione diplomatica era subordinato ad un'azione della Guinea fondata sulla sua posizione di Stato leso ai sensi dell'art. 42 ARSIWA, tanto che non si è mancato di evidenziare come lo Stato ricorrente non abbia mai preso in considerazione l'eventualità di instaurare un ricorso teso ad ottenere il ristoro di danni derivanti dalla violazione di obblighi *erga omnes (partes)*, pur essendo che l'accertata lesione di diritti umani ben avrebbe potuto giustificare una simile iniziativa⁹³⁷. Questa caratterizzazione è risultata quindi significativa in sede di riparazione. Al riguardo la CIG, dopo aver quantificato il risarcimento sulla base dei pregiudizi concretamente patiti dal Sig. Diallo, ha concluso affermando che l'importo riconosciuto a favore della Guinea per l'esercizio della protezione diplomatica a vantaggio del Sig. Diallo doveva essere inteso da corrispondere a titolo di riparazione per il pregiudizio da quest'ultimo sofferto. Nondimeno, l'espressione impiegata dalla CIG nel relativo passaggio della sentenza – «the sum awarded to Guinea in the exercise of diplomatic protection of Mr. Diallo is intended to provide reparation for the latter's injury» – è risultata però ambigua, stante l'assenza di qualsiasi suggerimento circa la necessità di provvedere al trasferimento della somma richiesta ed ottenuta tramite l'iniziativa della protezione diplomatica a beneficio della vittima della violazione, secondo la soluzione prospettata nell'art. 19, lett. c), del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica. Per la verità, non manca in dottrina chi ha criticato quest'impostazione, stante l'assenza di qualsivoglia indicazione, espressa o anche soltanto implicita, circa un ulteriore obbligo configurabile in capo alla Guinea con riferimento alla successiva distribuzione, a favore del Sig. Diallo, della riparazione ricevuta⁹³⁸. Di contro, altri autori hanno invece accolto positivamente tale interpretazione poiché, in virtù della discrezione di cui gli Stati godrebbero nell'esercitare o meno la protezione diplomatica a vantaggio dei propri cittadini, eventuali considerazioni circa la configurazione di un ulteriore obbligo, in capo allo Stato che agisce, di 'ritrasferire' ai propri cittadini concretamente lesi dalla violazione la somma eventualmente attribuitagli avrebbe in ogni caso avuto scarsa incidenza⁹³⁹. In proposito, si è altresì evidenziato che il menzionato passaggio della sentenza poteva, tutt'al più, essere interpretato come idoneo a deporre a favore dell'enucleazione di un obbligo, in

⁹³⁶ International Court of Justice, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment, Compensation owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea, 19 June 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 324.

⁹³⁷ A. VERMEER-KÜNZLI, 'Diallo: Between Diplomatic Protection and Human Rights', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 4, Issue 2013, pp. 487-500, spec. p. 493.

⁹³⁸ *Ex multis*, cfr. R.P. BARNIDGE JR., 'The Contribution of Judge Antônio Augusto Cançado Trindade to the Adjudication of International Human Rights Law at the International Court of Justice', in J.A. GREEN, C.P.M. WATERS (eds.) *Adjudicating International Human Rights: Essays in Honour of Sandy Ghandhi* (The Hague, Martinus Nijhoff), 2015, pp. 34-49, spec. p. 46.

⁹³⁹ A. VERMEER-KUNZLI, 'Diallo: Between Diplomatic Protection and Human Rights', cit., p. 494.

capo allo Guinea, di assicurarsi l'effettiva ricezione del pagamento ingiunto al Congo. Tale problematica è stata affrontata *incidenter tantum* soltanto dal giudice Cançado Trindade nella sua opinione separata acclusa alla decisione, laddove egli afferma che, quand'anche l'importo del risarcimento fosse formalmente dovuto dal Congo nei confronti della Guinea, il soggetto nei cui confronti tale diritto alla riparazione era destinato a produrre i propri effetti, nonché il beneficiario ultimo dello stesso, doveva essere il Sig. Diallo in qualità di individuo che ha materialmente sofferto i pregiudizi derivanti dall'illecito⁹⁴⁰. Nondimeno, oltre a non aver avuto significativi riscontri in dottrina, questa soluzione sembrerebbe abbastanza debole per ciò che riguardava il ricorso *de quo*, alla luce della carenza di qualsiasi indicazione fornita dalla Guinea di voler seguire un simile orientamento una volta ottenuta la riparazione disposta dalla Corte.

Non di agevole interpretazione risulta essere la recente sentenza in materia di riparazione resa nel caso *Repubblica democratica del Congo c. Uganda*⁹⁴¹. Invero, la CIG si è limitata a precisare, nella parte finale della propria decisione, che la riparazione riconosciuta allo Stato ricorrente per i danni alle persone e alle proprietà riflette il pregiudizio sofferto dagli individui e dalle comunità in seguito alla violazione degli obblighi internazionali da parte dell'Uganda⁹⁴². A questo proposito, la Corte ha accolto con favore l'impegno assunto dallo Stato ricorrente nel corso del procedimento orale per ciò che concerne l'istituzione e la messa in funzione di uno specifico fondo *ad hoc* amministrato dal governo congolese, il cui concreto funzionamento si fonda su un obbligo, assunto dal Congo, di distribuire in maniera equa ed efficace alle vittime delle asserite violazioni l'ammontare che l'Uganda è tenuta a corrispondere. Si evidenzia, inoltre, come l'amministrazione di tale fondo sia stata affidata ad organi i cui membri includono rappresentanti delle vittime e della società civile, in ossequio a canoni e principi di giustizia transizionale che, a ben vedere, possono vedersi riconosciuta piena 'cittadinanza' anche nell'ambito di procedimenti interstatali⁹⁴³.

Ad ogni buon conto, la sentenza resa dalla CIG nel caso di specie lascia insoluto l'interrogativo secondo cui, in assenza di precise indicazioni da parte dello Stato ricorrente, possa identificarsi, per lo Stato che abbia fondato le proprie doglianze sull'asserita violazione di norme aventi ad

⁹⁴⁰ International Court of Justice, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment, Compensation owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea, 19 June 2012, I.C.J. Reports 2012, Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, I.C.J. Reports, 2012, p. 384, § 100.

⁹⁴¹ International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment (Reparations), 9 February 2022, I.C.J. Reports 2022, p. 13.

⁹⁴² *Ibid.*, § 408: « The Court notes that the reparation awarded to the DRC for damage to persons and to property reflects the harm suffered by individuals and communities as a result of Uganda's breach of its international obligations. »

⁹⁴³ *Ibid.*, « In this regard, the Court takes full cognizance of, and welcomes, the undertaking given by the Agent of the DRC during the oral proceedings regarding the fund that has been established by the Government of the DRC, according to which the compensation to be paid by Uganda will be fairly and effectively distributed to victims of the harm, under the supervision of organs whose members include representatives of victims and civil society and whose operation is supported by international experts. In distributing the sums awarded, the fund is encouraged to consider also the possibility of adopting measures for the benefit of the affected communities as a whole. »

oggetto obblighi solidali, l'obbligo di devolvere alle vittime la riparazione ottenuta. Come evidenziato dal giudice Yusuf nella sua opinione separata, l'iniziativa dalla Repubblica Democratica del Congo di istituire un fondo a vantaggio delle vittime ha offerto alla CIG un'opportunità (con ogni evidenza, non sfruttata dai giudici della maggioranza) di spingersi oltre il *dictum* sibillino di cui alla sentenza *Diallo* e affermare in maniera chiara ed inequivocabile che, per ciò che concerne i danni come la perdita di vite umane, le molteplici lesioni fisiche o psichiche sofferte dagli individui, gli stupri, l'arruolamento di bambini-soldato, la distruzione di proprietà private e il conseguente sfollamento delle comunità residenti in un determinato territorio, sono gli individui e i gruppi di persone che hanno subito direttamente il danno a dover essere considerati alla stregua di unici beneficiari del risarcimento concesso dalla CIG. Invece di cogliere un'importante (e, si spera, non irripetibile alla luce dei numerosi procedimenti basati su trattati in materia di diritti umani e tutt'ora pendenti dinanzi alla CIG) *chance* per effettuare una netta statuizione e dare seguito al pur embrionale mutamento di rotta della propria giurisprudenza inerente ai contenziosi sui diritti umani, la Corte ha preferito rimanere sui propri passi e adottare un approccio più accorto, limitandosi a ribadire l'applicabilità del *dictum* in *Diallo* e, per l'effetto, riconoscendo una mera riparazione forfettaria 'al ribasso', che non può in alcun modo essere ritenuta appropriata in considerazione della natura fondamentale degli interessi in gioco⁹⁴⁴.

In definitiva, la prassi finora sviluppata dalla CIG non parrebbe essere decisiva. Se, infatti, nel procedimento *Diallo* l'importanza attribuita dalla Guinea alle questioni relative alla tutela della persona umana è parsa del tutto marginale, neppure il successivo giudizio sulla riparazione nel caso *Repubblica democratica del Congo c. Uganda* sembrerebbe essere risolutivo per le motivazioni sopra illustrate. I dubbi non sembrano essere stati del tutto dissipati neppure in occasione dell'esame di altri casi incentrati sulla pretesa inosservanza di trattati sui diritti umani, stante una perdurante difformità di vedute degli Stati ricorrenti circa la loro qualificazione soggettiva nei procedimenti, con riflessi anche sulle auspiccate misure di riparazione.

Per un verso, infatti, alcuni Stati ricorrenti esprimono una decisa preferenza verso un'autoqualificazione alla stregua di Stato 'direttamente leso', con richiami marcati ad un diritto alla riparazione in loro beneficio. Un riferimento può effettuarsi, tra le altre, alla posizione mantenuta dalla

⁹⁴⁴ International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment (Reparations), 9 February 2022, I.C.J. Reports 2022, p. 145, Separate Opinion of Judge Yusuf, § 40. Sul punto, cfr. anche D. DESIERTO, 'The International Court of Justice's 2022 Reparations Judgment in DRC v. Uganda: 'Global Sums' as the New Device for Human Rights-Based Inter-State Disputes', 14.02.2022, disponibile su www.ejiltalk.org, ove l'autrice osserva quanto segue: « Without explanation or reasoning whatsoever, the Court then announced that it was "appropriate to award a single global sum of US\$225,000,000 for the loss of life and other damage to persons". The Court was completely silent on what legal principle animated the chosen sum, or whether it was equity, its mistrust of many non-UN evidentiary sources, the precedent of the Ethiopia-Eritrea's own evidentiary practices, or the Court's sense of moral justice that made this figure appropriate for all of the deaths and other damage to persons (rape and sexual violence, child soldier recruitment, and population displacement, civilian injuries), given the ranges of thousands of persons affected that the Court itself acknowledged from the evidence before it.»

Bosnia ed Erzegovina nei casi inerenti all'applicazione della Convenzione sul genocidio del 1948. Invero, alla luce di quanto argomentato dallo Stato ricorrente, lo Stato convenuto, posto l'obbligo di riparare le conseguenze degli atti illeciti internazionali dallo stesso posti in essere, avrebbe dovuto adempiere al proprio obbligo secondario di riparazione in favore dello Stato ricorrente, titolare del diritto di ricevere, in proprio e come *parens patriae* per i suoi cittadini, un pieno risarcimento per i danni e le perdite derivanti dalla condotta illecita⁹⁴⁵, nonostante la medesima Bosnia ed Erzegovina avesse rilevato come le violazioni compiute da Serbia e Montenegro avessero prodotto conseguenze dannose anche nei confronti di individui che non appartenevano al gruppo etnico principale, per conto del quale l'azione era stata instaurata⁹⁴⁶. Tuttavia, il mancato accertamento, da parte della CIG, dell'esistenza di un nesso di causalità intercorrente tra il pregiudizio dedotto in giudizio e gli illeciti riscontrati ha spinto la Corte a respingere *in toto* qualsiasi istanza di risarcimento, ritenendo l'accertamento dell'illecito alla stregua di unica misura di riparazione sufficiente⁹⁴⁷.

Le argomentazioni proposte dalla Bosnia ed Erzegovina sono state peraltro ripetute in altri procedimenti dinanzi alla CIG. Così la Croazia, nel contenzioso instaurato nei confronti della Serbia sempre sulla base della Convenzione sul genocidio del 1948, ha a più riprese evidenziato come essa agiva «on its own behalf and as *parens patriae* for its citizens»⁹⁴⁸; tuttavia, com'è noto, il procedimento non ha condotto all'accertamento di violazioni utilmente imputabili allo Stato convenuto⁹⁴⁹.

Più di recente, la stessa strategia argomentativa è stata 'riecheggiata' in diversi procedimenti concernenti l'interpretazione e applicazione della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Ciò è avvenuto, in primo luogo, ad opera del Qatar, che

⁹⁴⁵ Cfr. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and the Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment (Merits), 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43, § 459.

⁹⁴⁶ G. GAJA, 'Claims Concerning Obligations *Erga Omnes* in the Jurisprudence of the International Court of Justice', in R. PISILLO MAZZESCHI, P. DE SENA (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law* (Berlin: Springer), cit., p. 41.

⁹⁴⁷ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and the Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment (Merits), 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43, spec. pp. 232-236, §§ 459-469.

⁹⁴⁸ Cfr. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and the Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Application instituting proceedings, 2 July 1999, § 36, lett. b).

⁹⁴⁹ Per un commento sulla decisione, cfr. M. MILANOVIĆ, 'On the Entirely Predictable Outcome of *Croatia v. Serbia*', in *EJIL:Talk!*, 6.02.2015, disponibile su www.ejiltalk.org; L. VAN DEN HERIK, 'Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Croatia v. Serbia*) (I.C.J.)', in *International Legal Materials*, Vol. 54, Issue 5, 2015, pp. 787-889.

a sua volta pretendeva una riparazione utilizzando un'espressione in tutto e per tutto sovrapponibile con la richiesta formulata dalla Croazia⁹⁵⁰; in secondo luogo, dalla Georgia, che ha espressamente domandato alla CIG che lo Stato convenuto venisse condannato al pagamento, in proprio favore, di un risarcimento completo e integrale teso a ristorare ogni possibile pregiudizio derivante dagli accertati illeciti internazionali⁹⁵¹; in ultima analisi, dall'Azerbaijan che, parimenti, ha preteso che lo Stato convenuto provvedesse a corrispondere una riparazione globale a proprio favore, sotto forma di risarcimento per i danni sofferti in seguito alle condotte attive od omissive dell'Armenia in violazione della CERD⁹⁵².

Al contrario, nel procedimento *Ucraina c. Federazione Russa* instaurato in base alla CERD e all'ICSFT, lo Stato ricorrente si è qualificato come generica *pars* di entrambi i trattati, al fine di denunciare l'inosservanza degli obblighi *erga omnes (partes)* ivi contemplati. A riprova di tale impostazione, si evidenzia come, nella fase di ammissibilità del caso, l'Ucraina affermava che la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni – il cui mancato soddisfacimento era stato prontamente rilevato nelle eccezioni preliminari sollevate dalla Federazione Russa – dovesse trovare applicazione solo nell'ipotesi in cui uno Stato instauri un procedimento, e di conseguenza formuli una richiesta di risarcimento, per conto di uno o più cittadini. Nel caso di specie, invece, tale regola non avrebbe dovuto trovare, a parere dell'Ucraina, alcuna applicazione, poiché le doglianze da essa formulate si riferivano ad un *pattern* di violazioni, riconducibile alla Federazione Russa, che lo Stato ricorrente mirava a denunciare in qualità di parte contraente della CERD⁹⁵³. Tale posizione è stata significativamente fatta propria dalla CIG: invero, la stessa rilevava che nel procedimento *de quo* l'Ucraina non si sarebbe fatta 'portatrice' delle istanze di alcuno dei propri cittadini ma, piuttosto, avrebbe inteso contestare, sulla base delle previsioni pattizie, gravi e sistematiche inosservanze dei diritti e libertà fondamentali delle comunità tatariche e ucraine di Crimea attribuibili allo Stato convenuto⁹⁵⁴. Ne emerge un approccio suscettibile di avere significativi risvolti in sede di definizione delle eventuali misure di riparazione, dal momento che la qualificazione della domanda dell'Ucraina nei termini di cui all'art. 48 ARSIWA dovrebbe verosimilmente condurre all'identificazione di forme di

⁹⁵⁰ Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates)*, Application instituting proceedings, 11 June 2018, p. 58, § 65.

⁹⁵¹ Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, Application instituting proceedings, 12 August 2008, p. 46, § 83.

⁹⁵² Cfr. International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia)*, Application instituting proceedings, 23 September 2021, p. 70, § 99.

⁹⁵³ *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Judgment (Preliminary Objections), 8 November 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 606, § 130.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, §126.

risarcimento a diretto vantaggio delle vittime piuttosto che dello Stato ricorrente. Questa soluzione sembra trapelare dalla stessa domanda dell'Ucraina che, pur focalizzandosi sulla richiesta di misure di cessazione dell'illecito, ha altresì preteso che la Russia risarcisse integralmente tutte le vittime del *pattern* di violazioni gravi e sistematiche da quest'ultima poste in essere nell'intento di attuare un programma di 'cancellazione culturale' delle minoranze ucraine presenti in Crimea dopo l'illegittima annessione della penisola al territorio russo, senza dunque esplicitamente rivendicare misure di riparazione a proprio esclusivo vantaggio⁹⁵⁵.

Da ultimo, recentemente l'Armenia ha adottato una posizione intermedia e piuttosto inedita sulla questione della riparazione, dal momento che nella sua domanda introduttiva del procedimento instaurato dinanzi alla CIG ai sensi dell'art. 22 CERD essa ha affermato il proprio diritto ad invocare la presunta responsabilità internazionale dell'Azerbaijan, e ciò in qualità sia di Stato leso che di Stato non leso o indirettamente leso, avendo gli obblighi pattizi dedotti nel giudizio *de quo natura erga omnes (partes)*⁹⁵⁶. Tuttavia, dal momento che l'Armenia non ha formulato istanze di riparazione, non si comprende se e in quale misura la sua 'doppia' caratterizzazione come Stato *medio tempore* direttamente e indirettamente leso risulterà rilevante anche ai fini delle misure che la CIG potrà eventualmente concedere nell'ipotesi in cui dovesse essere accertato l'illecito, ovvero dev'essere al contrario interpretata alla stregua di strategia processuale tesa a consentire un più agevole superamento del vaglio di operato dalla CIG, in particolare sotto il punto di vista della legittimazione ad agire⁹⁵⁷.

⁹⁵⁵ International Court of Justice, *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)*, Application instituting proceedings, 16 January 2017, p. 96, § 138.

⁹⁵⁶ International Court of Justice, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan)*, Application instituting proceedings and request for the indication of provisional measures, 16 September 2021, p. 1, § 2.

⁹⁵⁷ D'altro canto, l'adozione di una simile 'strategia' processuale non sarebbe del tutto inedita nel panorama del contenzioso internazionale. A titolo esemplificativo, si consideri l'approccio impiegato dai Paesi Bassi dinanzi al tribunale arbitrale istituito sulla base dell'Allegato VII alla Convenzione internazionale sul diritto del mare, investito della cognizione del ricorso *Arctic Sunrise*, in cui lo Stato ricorrente faceva valere la sua legittimazione ad agire sia quale Stato di cittadinanza degli individui lesi (e, dunque, nell'esercizio della protezione diplomatica), sia in relazione al carattere *erga omnes (partes)* degli obblighi asseritamente violati dallo Stato convenuto. A tal proposito, cfr. Permanent Court of Arbitration (PCA), *The "Arctic Sunrise" Arbitration (Netherlands v. Russia)*, Memorial of the Kingdom of the Netherlands, 31 August 2014, § 116, dove lo Stato ricorrente affermava: «In addition, but not subsidiarily, to standing based on direct and indirect injury, the Netherlands has also standing *erga omnes (partes)* to invoke the international responsibility of the Russian Federation». Dopo aver accertato la propria giurisdizione in relazione alla qualifica del ricorrente come Stato leso, il tribunale arbitrale non ha proceduto ad esaminare la seconda base di competenza invocata dai Paesi Bassi. Per ciò che concerne estensivamente l'argomento del *locus standi* degli Stati non direttamente lesi nell'ambito del contenzioso internazionale, in modo particolare dinanzi alla CIG, si veda S. FORLATI, 'Azioni dinanzi alla Corte internazionale di giustizia rispetto a violazioni di obblighi erga omnes', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 84(1), 2001, pp. 69-109, spec. pp. 79-83; più di recente, M. LONGOBARDO, 'The Standing of Indirectly Injured States in the Litigation of Community Interests before the ICJ: Lessons Learned and Future Implications in Light of The Gambia v. Myanmar and Beyond', in *International Community Law Review*, Vol. 24, Issue 5, 2022, pp. 476-506, in particolare p. 495.

La ricognizione analitica della recente prassi inerente alle misure di riparazione accordate nell'ambito di contenziosi interstatali sui diritti umani di origine 'privata' consente ora di svolgere alcune riflessioni di ordine generale. Per un verso, nei procedimenti instaurati dinanzi agli organi di controllo specializzati sui diritti umani, la prassi è piuttosto netta e uniforme nell'identificare le vittime che hanno in concreto sofferto un pregiudizio derivante dall'illecito quali destinatarie delle misure di riparazione, anche in ipotesi di procedimenti interstatali instaurati dal loro Stato di cittadinanza. Per altro verso, quando la violazione di norme pattizie sui diritti umani viene sottoposta al vaglio della CIG, gli Stati tendono – in maniera forse prevedibile – a preferire un'impostazione più cauta, in parte ancorata ai presupposti della protezione diplomatica. In tempi recenti, questa ultima soluzione sembrerebbe, tuttavia, meno fermamente adottata in diversi procedimenti attualmente pendenti dinanzi alla CIG, in cui gli Stati hanno esplicitamente qualificato la loro iniziativa giuridica quale più propriamente volta alla tutela dei valori collettivi piuttosto che circoscritta alla dimensione di rapporti bilaterali. Ad ogni modo, tale 'ottimismo' dev'essere cautelativamente temperato dalla necessità di esaminare se e in quale misura questo approccio sia da ricondurre ad una rinnovata strategia processuale concernente la legittimazione ad agire, ovvero se possa avere significative ricadute anche in sede di definizione della riparazione, con la conseguenza che il contenuto delle misure eventualmente riconosciute vadano concretamente a vantaggio delle vittime materiali dell'illecito, secondo l'approccio fatto proprio dai tribunali internazionali sui diritti umani.

Resta indubbio che l'impiego della nozione di Stato 'specialmente leso' e lo sfruttamento delle peculiari prerogative derivanti dall'esercizio della protezione diplomatica possano avere un valore aggiunto nell'ottica di meglio garantire una tutela della persona umana per via delle più ampie facoltà attribuite allo Stato di cittadinanza, in virtù di una rafforzata legittimazione processuale in un procedimento contenzioso⁹⁵⁸. Al tempo stesso, tuttavia, non sembrerebbe del tutto coerente sostenere che l'eventuale obbligo di riparazione predisposto a carico dello Stato ritenuto responsabile dell'illecito si traduca in un vantaggio esclusivo per lo Stato di cittadinanza della vittima secondo il modello descritto dall'art. 42 ARSIWA⁹⁵⁹. Da questa impostazione si farebbe, invero, de-

⁹⁵⁸ Favorevole a ritenere la protezione diplomatica quale strumento procedurale 'privilegiato' per la tutela dei diritti umani nel contesto interstatale è, ad esempio, E. MILANO, 'Diplomatic Protection and Human Rights before the International Court of Justice: Re-fashioning Tradition?', in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 35, 2004, pp. 85-142, spec. 93; dello stesso avviso sembra essere A. VERMEER-KÜNZLI, 'Diallo and the Draft Articles: The Application of the Draft Articles on Diplomatic Protection in the *Ahmadou Sadio Diallo Case*', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 4, 2007, pp. 941-954, spec. p. 942; sempre A. VERMEER-KÜNZLI, 'As If: The Legal Fiction in Diplomatic Protection', in *European Journal of International Law*, Vol. 18, Issue 1, 2007, pp. 37-68.

⁹⁵⁹ Cfr. G. GAJA, 'Is a State Specially Affected when Its National's Human Rights Are Infringed?', in L.C. VOHRAH, F. POJAR, Y. FEATHERSTONE, O. FOURMY, M.F. GRAHAM, J. HOCKING, N. ROBSON (eds.), *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, cit., pp. 373-382; ancora, V. PERGANTIS, 'Towards a "Humanization" of Diplomatic Protection?', in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, Vol. 66, Issue 2, 2006, pp. 351-397; A. PETERS, *Beyond*

rivare l'impropria conclusione secondo cui il diritto internazionale conferisce rilevanza agli interessi giuridici dei beneficiari delle norme che impongono obblighi solidali soltanto nel caso in cui la vittima abbia la cittadinanza dello Stato autore della violazione, con l'irragionevole conseguenza di delineare una 'scissione' del fulcro della riparazione tra le ipotesi in cui venga o meno in rilievo l'esistenza del vincolo di cittadinanza⁹⁶⁰. Applicando una simile interpretazione, non si terrebbero in adeguata considerazione le peculiarità delle norme sui diritti umani, poste a tutela della persona in quanto tale, indipendentemente dall'esistenza di qualsivoglia vincolo di nazionalità tra lo Stato che agisce e gli individui lesi, rispetto ai quali ciascuno Stato parte del trattato vanta un medesimo titolo giuridico all'osservanza degli obblighi pattizi. A questo proposito, un espediente sistemico potrebbe facilmente identificarsi qualora si volesse accogliere la soluzione enucleata ai sensi dell'art. 19, lett. c) del Progetto di Articoli sulla protezione diplomatica adottato nel 2006, a tenore del quale uno Stato intenzionato ad esercitare tale iniziativa deve, per quanto possibile, tenere in debita considerazione la peculiare posizione degli individui lesi nel cui interesse esso agisce, nonché ritrasferire alle persone che hanno sofferto il pregiudizio le misure di compensazione eventualmente accordate in seguito all'accertamento della responsabilità internazionale dello Stato che ha commesso l'illecito⁹⁶¹. Tuttavia, sembrerebbe allo stato mancare una prassi interstatale sufficiente per poter anche solo affermare che vi sia, da parte degli Stati, un'effettiva volontà di dar seguito a quelle che sembrano potersi qualificare più come mere raccomandazioni che come veri e propri obblighi.

Si potrebbe, pertanto, concludere che nelle ipotesi in cui sia accertata la violazione di una o più norme pattizie sui diritti umani, la pretesa di riparazione dovrebbe anzitutto essere indirizzata a favore delle vittime *materiali* dell'illecito e non, invece, dello Stato attore; soluzione, questa, che non sarebbe suscettibile di attenuazioni o modifiche neppure nei casi in cui la vittima abbia la cittadinanza dello Stato che agisce a tutela dei valori solidali espressi in queste norme. Tuttavia, vanno anche considerati alcuni aspetti che meglio chiariscono la posizione peculiare dello Stato di cittadinanza degli individui lesi. Anzitutto, in presenza di richieste provenienti da una pluralità di Stati, si potrebbe configurare una sorta di «*prelazione*» nella definizione delle richieste di riparazione da parte dello Stato di cittadinanza delle vittime, essendo verosimilmente quest'ultimo nella posizione migliore per apprezzare le specifiche esigenze dei soggetti lesi in relazione agli illeciti contestati e alle loro conseguenze. D'altro canto, questa posizione privilegiata non dovrebbe ostacolare pretese eventualmente avanzate da altri Stati in caso di 'inerzia' o rinuncia dello Stato di cittadinanza a

Human Rights: The Legal Status of the Individual in International Law (Cambridge: Cambridge University Press), 2016, spec. p. 393.

⁹⁶⁰ Cfr. M.I. PAPA, 'Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi *erga omnes*', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 91(3), 2008, pp. 669-737, spec. p. 705.

⁹⁶¹ Cfr. K. YAKUSHIJI, 'The International Court of Justice and Diplomatic Protection', in S. KADELBACH, T. RENSMANN, E. RIETER (eds.) *Judging International Human Rights: Courts of General Jurisdiction as Human Rights Courts* (Cham, Switzerland: Springer), 2019, pp. 103-126, spec. p. 122.

richiedere la riparazione necessaria ad eliminare le conseguenze del fatto illecito, come anche evidenziato nel prossimo sottoparagrafo. Inoltre, nell'ipotesi di sovrapposizione tra violazioni degli obblighi in materia di diritti umani e violazioni degli obblighi sul trattamento dello straniero, andrebbe considerato autonomamente il pregiudizio che le seconde arrecano allo Stato di cittadinanza della vittima, eventualmente riconoscendo al medesimo ulteriori misure di riparazione, differenti da quelle materialmente indirizzabili verso le vittime dirette, perché più propriamente collegabili ad interessi specifici dello Stato attore per la violazione degli obblighi inerenti alla tutela dello straniero. A questo riguardo si può, ad esempio, ricordare come sia nella prassi sopra richiamata, sia nelle già descritte radiazioni dal ruolo dei casi *Danimarca c. Turchia* dinanzi alla Corte EDU ed *Ecuador c. Colombia* di fronte alla Commissione interamericana, da ultimo 'sfociate' in composizioni amichevoli intervenute tra gli Stati coinvolti nella controversia, si potevano riscontrare misure di riparazione composite, tese ad accordare un diretto beneficio per gli Stati ricorrenti e simultaneamente a contemplare misure a vantaggio delle vittime e dei loro familiari. Invero, in questi procedimenti, pur instaurati sfruttando le 'maglie larghe' offerte dalle convenzioni sui diritti umani per ciò che concerne la legittimazione ad agire e, più in generale, le varie condizioni di ammissibilità di volta in volta contemplate dai diversi trattati, la successiva azione volta a determinare una composizione amichevole ha occasionato il sovrapporsi di misure di possibile diretto vantaggio per le vittime con altre a beneficio dello Stato di cittadinanza che agiva per far valere la responsabilità di un altro Stato parte.

4.5. Domande di riparazione formulate nell'ambito di ricorsi interstatali aventi natura pubblica: una prassi in *status nascendi* tra rinnovate certezze procedurali e progressive aperture verso forme 'composite' di riparazione

La prassi sviluppatasi in seguito all'adozione, su iniziativa della CDI, del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati del 2001 non fornisce moltissimi esempi circa la possibilità di applicare l'art. 48, par. 2 ARSIWA nell'ambito di procedure di ricorso interstatale, in considerazione della già descritta riluttanza degli Stati ad instaurare contenziosi che riguardino l'inosservanza di obblighi solidali. Per la verità, tale constatazione era stata evidenziata dallo stesso relatore speciale James Crawford che, rispondendo alle critiche sollevate da alcuni Stati circa il rischio che la formulazione letterale dell'art. 48, par. 2 ARSIWA potesse prestare il fianco ad eventuali abusi dello strumento di ricorso, aveva osservato come, in realtà, la prassi (allora) esistente non sembrava idonea a concretizzare simili timori⁶². Per quanto d'interesse in questa sede, stante l'attuale incremento dei ricorsi interstatali instaurati sulla base di trattati sui diritti umani, recanti obblighi posti

⁶² Cfr. J. CRAWFORD, 'Responsibility for Breaches of Communitarian Norms: An Appraisal of Article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', in U. FASTENRATH, R. GEIGER, D.-E. KHAN,

a tutela di interessi e valori collettivi, si rende necessario verificare se e in quale misura tale statuizione possa essere considerata ancora valida o se, come pure svariati elementi parrebbero indicare, debba essere in parte riformulata.

Anzitutto, ancor prima che il Progetto di articoli venisse adottato in seconda lettura, risultava già significativa la posizione espressa dal Portogallo nella memoria presentata relativamente al caso *Timor Est*⁹⁶³. Esso, dopo aver lamentato la presunta inosservanza, attribuibile all'Australia, del principio di autodeterminazione dei popoli, norma di diritto cogente tesa ad imporre obblighi *erga omnes*⁹⁶⁴, chiedeva alla CIG di affermare la responsabilità internazionale dello Stato convenuto per aver posto in essere molteplici violazioni suscettibili di aver cagionato un pregiudizio nei confronti della popolazione del Timor Est. Per l'effetto, tali violazioni dovevano essere riparate nelle forme e secondo le modalità che spettava alla medesima CIG di individuare e successivamente mettere in atto, in considerazione della peculiare natura degli obblighi violati, così già individuando i beneficiari della norma violata quale necessario punto di riferimento dell'azione di riparazione.

Ulteriori elementi che depongo a favore di una progressiva valorizzazione della dimensione umana nell'ambito della giurisprudenza dalla CIG possono essere rinvenuti nel celebre parere consultivo sulla *Costruzione di un muro in Palestina* dove la Corte, chiamata ad individuare le conseguenze giuridiche configurabili in capo a Israele in seguito all'inosservanza di svariate norme internazionali, ivi comprese quelle inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nonché al diritto internazionale umanitario, ha esplicitamente sancito che Israele avesse un obbligo di risarcire tutti i danni cagionati alle persone fisiche e giuridiche interessate dalle accertate violazioni, avendo cura di precisare che tale obbligo di riparazione dovesse sostanziarsi nella restituzione di terreni, frutteti, oliveti e altri beni immobili confiscati a qualsiasi persona fisica o giuridica ai fini della costruzione del muro, nonché nell'ulteriore obbligo di indennizzare, data l'impossibilità materiale di procedere ad una *restitutio in integrum*, gli individui e tutte le altre entità coinvolte⁹⁶⁵. Questo approccio è parso, dunque, confermare la *ratio legis* dell'art. 48, par. 2 ARSIWA, in virtù del quale, al cospetto di una violazione di obblighi aventi natura solidale, le misure di riparazione dovrebbero indirizzarsi a vantaggio dei beneficiari materiali delle norme violate.

A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER. (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), 2011, spec. p. 225.

⁹⁶³ International Court of Justice, *East Timor (Portugal v. Australia)*, Memorial of the Government of the Portuguese Republic, 18 November 1991, p. 233.

⁹⁶⁴ Cfr. International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 136, spec. p. 199, § 155.

⁹⁶⁵ *Ibid.*, p. 198, § 152: « Moreover, given that the construction of the wall in the Occupied Palestinian Territory has, inter alia, entailed the requisition and destruction of homes, businesses and agricultural holdings, the Court finds further that *Israel has the obligation to make reparation for the damage caused to all the natural or legal persons concerned* (enfasi aggiunta) ». Sulla peculiare rilevanza di questa indicazione della CIG, si veda P. D'ARGENT, 'Compliance, Cessation, Reparation and Restitution in the Wall Advisory Opinion', in P.-M. DUPUY, C. TOMUSCHAT (eds.) *Essays in Honour of Christian Tomuschat* (Kehl: N.P. Engel Verlag), 2006, pp. 463-477, spec. pp. 473-476.

Interessante in questo senso è senz'altro il contenzioso attualmente pendente tra Gambia e Myanmar, nel quale, come già preliminarmente confermato dalla CIG nell'ordine cautelare reso nel mese di luglio 2022, viene in rilievo l'interpretazione e l'applicazione delle norme pattizie di cui alla Convenzione sul genocidio, contenenti obblighi *erga omnes (partes)*⁹⁶⁶. In ossequio a quanto già anticipato in occasione della nota verbale resa pubblica ancora prima di instaurare il procedimento, e in ultima istanza allegata alla domanda introduttiva del ricorso⁹⁶⁷, il Gambia ha affermato che il Myanmar ha l'obbligo di garantire una riparazione nell'interesse dei membri del gruppo protetto dei Rohingya, nei cui confronti le asserite condotte di genocidio si sarebbero rivolte, dovendo altresì offrire assicurazioni e garanzie di non ripetizione delle violazioni di molti degli obblighi contemplati dalla Convenzione sul genocidio, in particolar modo agli artt. I, III, IV, V e VI⁹⁶⁸. A ben vedere, una simile richiesta parrebbe deporre a favore della circostanza per cui l'inosservanza degli obblighi solidali fatta valere su iniziativa di Stati diversi da quello direttamente leso comporta che la riparazione debba essere indirizzata a favore dei beneficiari materiali tutelati dalla norma, ferma restando la possibilità di richiedere assicurazioni e garanzie di non ripetizione, secondo lo schema previsto all'art. 48, par. 2 ARSIWA nell'ottica di porre rimedio al danno morale *riflesso* sofferto dallo Stato che, in qualità di *pars* del trattato multilaterale in materia di diritti umani invocato in giudizio, ha tutto l'interesse a che le relative norme, recanti interessi e valori collettivi, siano correttamente adempiute e rispettate.

Ancor più significativa in questo senso sembrerebbe anche l'embrionale prassi inerente alle contestazioni mosse da Canada e Paesi Bassi in relazione alle gravi violazioni dei diritti umani commesse dal regime di Bashar al-Assad in Siria, idonee a giustificare l'attivazione della clausola compromissoria di cui all'art. 30, par. 1 della Convenzione contro la tortura del 1984 per deferire la

⁹⁶⁶ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020, p. 3, spec. p. 17, § 41. Per la CIG, «any State party to the Genocide Convention, and not only a specially affected State, may invoke the responsibility of another State party with a view to ascertaining the alleged failure to comply with its obligations *erga omnes (partes)*, and to bring that failure to an end». Sul contenuto dell'ordinanza, cfr. estensivamente M.I. PAPA, 'La tutela degli interessi collettivi nell'ordinanza sulle misure provvisorie nel caso Gambia c. Myanmar', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 103(3), 2020, pp. 729-750.

⁹⁶⁷ Vedi la richiesta del Gambia al Myanmar «to make reparations to the victims and to issue assurances and guarantees of non-repetition», cfr. *Note Verbale from Permanent Mission of the Republic of The Gambia to the United Nations to Permanent Mission of the Republic of the Union of Myanmar to the United Nations* (11 October 2019). Ancora, v. International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures, 11 November 2019, p. 16, § 2.

⁹⁶⁸ *Ibid.*, p. 58, § 112.

questione alla CIG⁹⁶⁹. Già nella nota diplomatica pubblicata nel mese di settembre 2020⁹⁷⁰, dopo aver contestato una serie di gravi e ripetute inosservanze degli obblighi di cui alla CAT, i Paesi Bassi sostenevano come la decisione di far valere la responsabilità internazionale della Repubblica Araba di Siria fosse motivata dalla circostanza per cui le allagate condotte avessero cagionato conseguenze giuridiche *anche* per i Paesi Bassi, data la sua qualifica di Stato parte della Convenzione. Peraltro, consapevoli del fatto che i pregiudizi derivanti delle asserite violazioni si erano prodotti a discapito degli individui-vittima, i Paesi Bassi domandavano anzitutto alla Siria di desistere immediatamente dal compimento di atti di tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti. In secondo luogo, i Paesi Bassi pretendevano dalla Siria adeguate garanzie di non ripetizione di tali condotte, altresì chiedendo che fosse accordata alle vittime una piena riparazione per il danno sofferto in conseguenza di tali illeciti. Se già l'articolazione di tali pretese sembra essere coerente con le soluzioni prospettate dall'art. 48, par. 2 ARSIWA, la recente instaurazione del ricorso di fronte alla CIG – preceduta, in tempi 'non sospetti', dal comunicato diplomatico congiunto predisposto e reso noto nel marzo 2021 da Canada e Paesi Bassi, con cui è stato dato atto delle (pur infruttuose) procedure di negoziazione instaurate con la Siria ai sensi dell'art. 30 CAT, le cui difficoltà e lungaggini hanno da ultimo concretizzato la necessità di adire la CIG⁹⁷¹ – sembra ribadire la volontà dei due Stati ricorrenti di chiedere misure di riparazione sia per sé stessi in quanto *omnes* della Convenzione contro la tortura, sia per gli individui-vittima delle asserite violazioni, che hanno sofferto concretamente le conseguenze dell'illecito⁹⁷². È inoltre interessante evidenziare come la strutturazione del ricorso depona a favore di un progressivo consolidamento della prassi, di fatto inaugurata con il contenzioso *Gambia c. Myanmar*, di 'scindere' la domanda di riparazione articolata dallo

⁹⁶⁹ International Court of Justice, *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Joint Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures, 8 June 2023; per un commento circa la potenziale rilevanza di tale ricorso, si considerino i commenti di V. BELLINTANI, M. SHARABATI, 'State Responsibility for Acts of Torture: Netherlands/Canada v Syria at the International Court of Justice', in *OpinioJuris*, 17.07.2023, disponibile su www.opiniojuris.org; L. HILL-CAWTHORNE, 'The Responsibility of Syria under the Convention Against Torture before the ICJ', in *EJIL:Talk!*, 6.10.2023, disponibile su www.ejiltalk.org.

⁹⁷⁰ Il testo della nota diplomatica olandese del 18 settembre 2020 è consultabile al seguente link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/09/18/diplomatieke-nota-over-aansprakelijkstelling-syrie-voor-groevemenrechtenschendingen>; il successivo comunicato stampa, invece, è disponibile al seguente link: <https://www.government.nl/latest/news/2020/09/18/the-netherlands-holds-syria-responsible-for-gross-human-rights-violations>.

⁹⁷¹ Il comunicato congiunto reso noto da Paesi Bassi e del Canada in data 12 marzo 2021 è consultabile al seguente link: <https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2021/03/12/joint-statement-of-canada-and-the-kingdom-of-the-netherlands-regarding-their-cooperation-in-holding-syria-to-account>.

⁹⁷² International Court of Justice, *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Joint Application instituting proceedings and Request for the indication of provisional measures, 8 June 2023, § 60: «The Applicants respectfully request the Court to adjudge and declare that Syria [...] (f) *must provide individual victims full reparation*, including compensation and rehabilitation, for the injury they have suffered as a consequence of those internationally wrongful acts (enfasi aggiunta)».

Stato ricorrente non direttamente leso in due componenti principali: la prima, costituita dalle richieste di cessazione e di garanzie di non ripetizione dell'illecito (e, dunque, coincidenti con misure di riparazione di natura non economica), appare funzionale ad apportare un rimedio agli interessi indirettamente lesi dello Stato che agisce; la seconda, rappresentata da una richiesta di riparazione sotto forma di compensazione monetaria e riabilitazione, parrebbe invece strumentale a fornire un rimedio per tutti i pregiudizi sofferti dalle vittime in conseguenza dell'illecito, conferendo dunque notevole rilevanza alla dimensione umana.

Tale 'scissione' sembra, infine, aver rinvenuto un'ulteriore consacrazione nel recente procedimento instaurato dal Sud Africa nei confronti di Israele sempre sulla base della Convenzione sul genocidio del 1948 al fine di denunciare le presunte e ripetute violazioni, verificatesi a partire dal 7 ottobre 2023, degli obblighi pattizi ivi contenuti, si può osservare come l'approccio *pro homine* in materia di riparazioni si sia spinto, se possibile, ancora più oltre. Invero, nella domanda introduttiva del ricorso, cui si è accompagnata una richiesta di misure cautelari, il Sud Africa – con ogni evidenza, Stato parte della Convenzione sul genocidio 'indirettamente' leso – ha domandato alla CIG di ordinare ad Israele, insieme all'immediata cessazione di ogni condotta genocidaria e alla necessità di perseguire i responsabili di tali crimini, altresì assicurando l'adeguata conservazione di documenti e di qualsiasi altro elemento probatorio utile a dimostrare l'esistenza dell'intento genocidario in capo agli organi statali, di adempiere all'obbligo di riparazione «*in the interest of Palestinians victims*». Oltre a ciò, il Sud Africa chiedeva – presumibilmente nel suo interesse, data la sua qualità di Stato parte della Convenzione – che Israele offrisse adeguate garanzie di non ripetizione delle violazioni, con particolare riguardo agli obblighi di cui agli artt. I, III(a), III(b), III(c), III(d), III(e), V e VI⁹⁷³.

Stante quanto sopra esaminato e argomentato, parrebbe dunque possibile addivenire ad alcune incoraggianti conclusioni. Se è vero che, fino a tempi relativamente recenti, la scarsa prassi interstatale in materia di diritti umani denotava un limitato utilizzo delle possibilità offerte dall'art. 48, par. 2 lett. b) ARSIWA, contraddicendo diversi auspici espressi in dottrina all'indomani della sua adozione, allorquando si affermava, con una buona dose di ottimismo, che «*la pratique des tribunaux, pour l'instant maigre, devrait être déterminante*» nell'ottica di disciplinare e meglio chiarire diverse questioni rimaste insolute nel Progetto di articoli. Invero, come già evidenziato nel corso del presente lavoro, per molto tempo gli Stati, 'frenati' da motivazioni per lo più politiche, hanno preferito astenersi dall'instaurare contenziosi interstatali al fine di rivendicare l'osservanza di interessi e valori collettivi, con la conseguenza che, in materia di possibili richieste di cessazione e non ripetizione dell'illecito, nonché riparazione, le iniziative pur previste dall'art. 48, par. 2 lett.

⁹⁷³ International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, Application instituting proceedings and request for the indication of provisional measures, 29 December 2023, § 111(2)(e)(f).

b) ARSIWA non avevano avuto molti riscontri nella prassi; ancora fino al 2019, vi erano diversi autori che constatavano come le problematiche interpretative e applicative della citata previsione attendevano ancora di essere meglio precisate in futuro⁹⁷⁴.

In questo scenario, il contenzioso tra Gambia e Myanmar e i recenti procedimenti instaurati da Canada e Paesi Bassi contro la Siria, nonché dal Sud Africa nei confronti di Israele potrebbero pertanto fornire un rinnovato impulso al pieno ed effettivo impiego delle possibilità contemplate *ex art.* 48, par. 2 ARSIWA. Invero, prima dell'11 novembre 2019 – data di istituzione del primo tra i contenziosi appena menzionati – nessuno Stato aveva formulato, nel contesto di ricorsi interstatali avviati per garantire il corretto adempimento di obblighi concernenti interessi e valori collettivi, condivisi dall'intera comunità internazionale, forme di riparazione diverse e ulteriori rispetto alla 'semplice' richiesta di cessazione dell'illecito, il cui accertamento contenuto nella sentenza veniva spesso considerato alla stregua di misura di soddisfazione più che sufficiente, secondo l'impostazione (allo stato, da considerare oramai obsoleta) riscontrata nel caso *Belgio c. Senegal*⁹⁷⁵.

4.6. Conclusioni provvisorie

Nel tentativo di tirare le fila dell'analisi condotta con riferimento alle problematiche procedurali in tema di riparazione per atti internazionalmente illeciti accertati nell'ambito di una procedura di ricorso interstatale instaurata sulla base di un trattato sui diritti umani, può essere svolto un duplice ordine di considerazioni.

Da un lato, con riferimento alla prassi della CIG, sia che si tratti di giudizi concernenti il pregiudizio materialmente sofferto da uno o più singoli individui-vittima, come nel procedimento *Diallo*, sia che si tratti di contenziosi più complessi, aventi ad oggetto gravi, ripetute e sistematiche inosservanze del diritto internazionale dei diritti umani poste in essere nei confronti di un numero potenzialmente indefinito di individui, come nel contenzioso *Congo c. Uganda*, sia, infine, che si tratti di procedimenti avviati da Stati non direttamente danneggiati dall'illecito al fine di rivendicare la salvaguardia dei diritti fondamentali e dei valori collettivi, come avvenuto nei recenti giudizi *Gambia c. Myanmar e Canada e Paesi Bassi c. Siria*, occorre constatare come, in occasione del già più volte descritto aumento di ricorsi interstatali sui diritti umani che ha di recente interessato

⁹⁷⁴ Così si è espresso G. GAJA, 'Claims Concerning Obligations Erga Omnes in the Jurisprudence of the International Court of Justice', in R. PISILLO MAZZESCHI, P. DE SENA (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, cit., spec. p. 44.

⁹⁷⁵ International Court of Justice, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment (Merits), 20 July 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 422., Separate Opinion of Judge Cançado Trindade, p. 557, § 101: «We look here beyond the traditional inter-State outlook, ascribing a central position to the individual victims, rather than to their States. Had the inter-State dimension not been surmounted, not much development would have taken place in the present domain. The struggle against impunity is accompanied by the endeavours towards the rehabilitation of the victims. The realization of justice, with the judicial recognition of the sufferings of the victims, is a form of the reparation due to them [...]».

anche tribunali a competenza generale, la CIG ha avuto l'opportunità di affrontare, e tentare di meglio delucidare, una serie di questioni relative alla riparazione per le violazioni degli obblighi in materia di diritti umani.

Essendo che, come già rilevato, la CIG può ancora essere considerata una sorta di giurisdizione 'principiante' nell'ambito della tutela dei diritti umani (anche se in maniera minore rispetto al passato, essendo stata adita con più frequenza da tale tipologia di ricorsi in tempi recenti) – risultando pertanto a tratti 'mal equipaggiata' a livello procedurale –, essa ha ritenuto di dover adottare un approccio piuttosto flessibile nell'esame delle questioni relative alla riparazione, tenendo debitamente in considerazione le soluzioni elaborate nel tempo dalle corti e dagli altri organi quasi-giurisdizionali di controllo sui diritti umani.

Allo stesso tempo, dal momento che l'accertamento giudiziale della responsabilità per atti internazionalmente illeciti risulta essere una delle prerogative principali tradizionalmente riconducibili alla competenza contenziosa della CIG, la giurisprudenza della Corte in materia di riparazione per le violazioni dei diritti umani è stata rapidamente utilizzata dai tribunali dei diritti umani per sostenere la loro interpretazione del sistema di trattati in cui operano, come dimostra, ad esempio, l'importanza accordata allo *standard* di riparazione enucleato in *Factory at Chorzów*, o i numerosi riferimenti operati dalla Corte EDU con riguardo alla sentenza di merito resa dalla CIG nel caso *Diallo*.

Nel tentativo di sviluppare ulteriormente l'ambito della responsabilità internazionale dello Stato in modo tale da tenere adeguatamente conto della situazione specifica della tutela dei diritti umani, quindi, la Corte deve affrontare una serie di importanti sfide. Esse non riguardano soltanto il rapporto tra i diritti dell'individuo leso e i diritti dello Stato che invoca la responsabilità, ma evocano altre tematiche fondamentali, prima tra le altre la ricerca di un equilibrio, specie in situazioni complesse di violazioni di massa dei diritti umani, tra gli interessi potenzialmente divergenti degli individui lesi ad ottenere una riparazione, da un lato, dei cittadini dello Stato responsabile a non essere sovraccaricati dalle conseguenze della riparazione dovuta, dall'altro, e della comunità internazionale a indurre l'adempimento, in ultima analisi. Se, relativamente a tali problematiche, i principi generali che regolano la responsabilità dello Stato offrono, nella loro forma attuale, una guida piuttosto limitata, la disciplina *ad hoc* inerente alle modalità applicative dell'art. 41 CEDU, sviluppata dalla Corte di Strasburgo in via giurisprudenziale in occasione dell'esame di ricorsi interstatali già decisi, e ancora da sviluppare in quelli pendenti, nonché i (pur timidi) spunti rintracciabili negli accordi amichevoli intervenuti tanto nell'ambito del sistema CEDU quanto dinanzi alla Commissione interamericana dei diritti umani, possono costituire un utile punto di partenza.

Allo stato attuale possono essere tuttavia individuati alcuni punti fermi: anzitutto, la prassi giurisprudenziale della CIG e della Corte EDU, dimostra che, in ipotesi di violazione di una o più norme recanti obblighi *erga omnes (partes)* che tutelano la sfera individuale, quali appunto sono le

disposizioni pattizie contenute nei diversi trattati esaminati, misure di riparazioni quali la garanzia di non ripetizione, la cessazione dell'illecito e, in alcuni casi, l'accertamento dell'avvenuta inosservanza non possono più essere ritenute sufficienti a porre rimedio agli effetti dell'illecito. È per questo che, negli ultimi tempi, è stato possibile ravvisare una spiccata propensione a riconoscere provvedimenti di riparazione 'compositi', che mettono insieme misure aventi natura non pecuniaria, volte a risarcire il danno morale *riflesso* sofferto dallo Stato che instaura il procedimento – stia esso agendo in protezione diplomatica o in qualità di *pars* di un trattato multilaterale –, e misure aventi carattere pecuniario, che invece sono specificamente tese a riparare il pregiudizio subito dagli individui-vittima, siano essi cittadini dello Stato ricorrente o ulteriori individui che, in quanto tali, meritano di essere tutelati a prescindere dalla sussistenza di qualsivoglia vincolo giuridico.

CONCLUSIONI GENERALI

Le analisi sviluppate nell'ambito della presente trattazione consentono, anzitutto, di evidenziare un primo dato incontrovertibile, che ha rappresentato il presupposto fattuale da cui sono scaturite le argomentazioni svolte nel corso dei diversi capitoli.

Invero, al di là della pur persistente e ostinata riluttanza, manifestata a più riprese dagli Stati (esplicitamente o in maniera indiretta), a risolvere eventuali situazioni di conflitto esistenti tra loro tramite il ricorso ai diversi strumenti di contenzioso internazionale contemplati e messi a loro disposizione da vari trattati in materia di diritti umani, è possibile rilevare come, di recente – e, in particolar modo, durante gli ultimi cinque anni – è stato possibile segnalare un significativo cambio di paradigma, con i registri di corti, tribunali internazionali e, anche se in misura minore, di alcuni organi quasi-giurisdizionali di controllo istituiti nell'ambito dei c.d. «*core treaties*» sui diritti umani conclusi sotto l'egida dell'ONU attualmente investiti dell'esame di un numero sempre crescente di procedimenti interstatali aventi ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni pattizie previste a tutela di diritti e libertà fondamentali di individui o gruppi di persone.

Sulla scorta di questa prassi, la dottrina internazionalistica è stata indotta a 'rispolverare' vecchi interrogativi e formularne di nuovi circa le ragioni che hanno occasionato una rinnovata fiducia degli Stati verso tale tipologia di contenzioso. Pur non potendosi escludere un impiego *strategico* dello strumento di ricorso interstatale sui diritti umani al fine di far valere interessi ed obiettivi *ulteriori*, che esulano ed anzi trascendono la finalità ultima di protezione dell'individuo, ad oggi è possibile volgere lo sguardo a tale prassi adottando un approccio maggiormente ottimista, evidenziando come un sempre maggior numero di ricorsi e altre iniziative procedurali ad essi connesse – prima tra gli altri, l'esercizio della facoltà di intervenire in qualità di Stato *terzo* in un procedimento già pendente – siano orientati da una volontà di 'vigilare' sull'effettiva e corretta attuazione degli obblighi pattizi sui diritti umani, benché relativamente a doglianze che si iscrivono in circostanze fattuali connesse ad un più ampio conflitto tra Stati.

Dato ancor più rilevante ai fini della presente trattazione è che tale tendenza non si è limitata, come pure ipotizzabile fino a qualche tempo fa, ad iniziative giudiziarie instaurate da uno Stato in esercizio della protezione diplomatica, ma si è progressivamente ampliata anche a procedure avviate sulla falsariga della c.d. *actio popularis*, volte a presidiare il sistema di valori collettivi insito alle norme sui diritti umani di cui si assume la violazione, a prescindere dalla sussistenza di un vincolo di cittadinanza tra lo Stato che agisce e gli individui-vittima che hanno in concreto sofferto i pregiudizi derivanti dalla pretesa inosservanza.

Posto l'ottimismo con cui sono state accolte tali recenti iniziative, segno di un'indubbia propensione degli Stati ad una «giurisdizionalizzazione» delle controversie sui diritti umani più che a strumenti coercitivi di attuazione delle proprie pretese (quali l'adozione di contromisure o

sanzioni unilaterali), con cui fa il paio un'inedita e rinnovata fiducia nei confronti degli strumenti interstatali istituiti dai trattati multilaterali conclusi in materia, è indubbio che l'attuale prassi ha posto in luce l'esistenza di alcune problematiche, aventi natura eminentemente procedurale e riconducibili ad una pretesa natura 'ibrida' di questa tipologia di contenzioso. Se, per un verso, i procedimenti di ricorso interstatale rappresentano un meccanismo, a carattere giurisdizionale o anche meramente quasi-giurisdizionale, il cui obiettivo principale è quello di promuovere un deciso avanzamento della salvaguardia dei diritti umani e dei valori collettivi insiti nei trattati di settore, si è avuto modo di rilevare come, per altro verso, tale finalità venga perseguita tramite i metodi 'tradizionali' di risoluzione delle controversie tra Stati, tipicamente ispirati ad una logica bilaterale e reciproca in cui ognuno di essi intende imporre propri interessi e posizioni giuridiche soggettive, a loro volta riflettenti interessi particolari e privati, come assolutamente rilevanti.

In buona sostanza, il principale quesito di ricerca dal quale il presente lavoro ha preso le mosse è consistito nel comprendere se e in quale misura il già più volte menzionato aumento del volume *quantitativo* dei giudizi interstatali in materia di diritti umani, cui ha fatto seguito un inconfutabile, ancorché embrionale, mutamento *qualitativo* che evidenzia una sempre crescente sensibilità degli Stati a farsi portavoce di istanze e interessi collettivi, possa dirsi adeguatamente 'sorretto' da un assetto procedurale la cui disciplina risulta essere stata dettata e successivamente forgiata in via interpretativa con riferimento allo svolgimento di procedure di ricorso diverse dai giudizi interstatali sui diritti umani. Da un lato, gli organi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali di controllo istituiti da trattati in materia di diritti umani sono abituati a ricevere ed esaminare ricorsi perlopiù individuali; d'altro lato, la CIG, tribunale internazionale dotato di competenza generale, ferma restando la sua giurisdizione a conoscere di giudizi celebrati solo ed esclusivamente tra Stati, appare non disporre delle necessarie prerogative per decidere questioni *direttamente* attinenti alla salvaguardia dei diritti fondamentali della persona umana, se non appunto mediante il filtro dell'istanza statale. A questo proposito, nell'ambito del suo *general course* tenuto nel 2020 in occasione della seconda edizione dei corsi invernali dell'Accademia di Diritto internazionale de L'Aia, Rüdiger Wolfrum è apparso piuttosto scettico circa l'eventualità per cui il contenzioso internazionale 'classico' possa essere considerato alla stregua di 'sede elettiva' in cui esaminare e decidere controversie aventi ad oggetto l'interpretazione e l'applicazione di convenzioni multilaterali recanti obblighi in materia di diritti umani e libertà fondamentali. Invero, a parere di Wolfrum, affinché la giurisdizione contenziosa dei tribunali internazionali possa essere considerata adeguata al fine di approntare un'effettiva tutela di valori e interessi collettivi sottesi a tale tipologia di obblighi pattizi,

occorre che essi adottino alcuni accorgimenti di natura procedurale, il cui minimo comune denominatore risiede in un significativo *depotenziamento* della struttura bilaterale⁹⁷⁶. Tra i molteplici ‘correttivi’ suggeriti, Wolfrum fa riferimento, anzitutto, alla necessità di garantire che ciascuno Stato possa instaurare un procedimento al fine di tutelare interessi condivisi dall’intera comunità internazionale, di fatto legittimando *l’actio popularis* e contribuendo ad un sostanziale ampliamento del *locus standi*, consentendo agli Stati parte di una convenzione multilaterale di agire anche a prescindere dall’esistenza di interessi individuali e privati. Ancora, egli fa riferimento alla necessità di aprire verso l’*esterno* le controversie aventi ad oggetto diritti e interessi collettivi, consentendo agli altri Stati contraenti – e, in alcune ipotesi, agli organi di controllo istituiti dal trattato sui diritti umani le cui disposizioni sono invocate in giudizio – di intervenire nel procedimento per presentare le proprie osservazioni, altresì sottolineando l’esigenza di rendere la decisione definitiva vincolante nei confronti di *tutti* i soggetti che hanno preso parte al giudizio. Da ultimo, Wolfrum – sulla scorta di quanto già rilevato in precedenza da Bruno Simma⁹⁷⁷ – ha auspicato un più frequente impiego, in futuro, della consulenza tecnico-scientifica nell’ambito di contenziosi aventi ad oggetto valori ed interessi collettivi, mettendone in luce il potenziale impatto sull’esito del procedimento. Nell’attesa di un consolidamento del contenzioso tradizionale, l’autore ritiene opportuno conferire maggiore importanza alla giurisdizione consultiva, ritenuta in grado di meglio attagliarsi alla finalità di salvaguardia degli interessi collettivi e solidali; in alternativa, si potrebbe ‘ricalibrare’ i procedimenti di ricorso interstate, aventi natura giurisdizionale o anche solo quasi-giurisdizionale, di risoluzione delle controversie istituite da trattati di settore.

È su questo crinale che si è pertanto resa necessaria un’analisi che, senza alcuna pretesa di esaustività, ha ripercorso le principali fasi procedurali in cui si articola lo svolgimento di un giudizio interstate in materia di diritti umani, a partire dall’instaurazione del procedimento, passando per il vaglio di ammissibilità e la conseguente verifica dei requisiti di volta in volta previsti dal trattato o dal Regolamento di procedura, proseguendo con l’indagine di due tra i procedimenti incidentali più ricorrenti – vale a dire, la considerazione di domande di misure cautelari o provvisorie e le istanze d’intervento nel giudizio in qualità di terzo –, per poi arrivare, da ultimo, ad esaminare questioni attinenti a *ratio*, contenuto e soggetti legittimati a beneficiare delle misure di riparazione.

⁹⁷⁶ Cfr. R. WOLFRUM, *Solidarity and Community Interests: Driving Forced for the Interpretation and Development of International Law*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 416 (The Hague: Brill Nijhoff), 2021, p. 452.

⁹⁷⁷ Cfr. B. SIMMA, ‘Responsibility for Breaches of Communitarian Norms: An Appraisal of Article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts’, in U. FASTENRATH, R. GEIGER, D.-E. KHAN, A. PAULUS, S. VON SCHORLEMER, C. VEDDER (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma* (Oxford, Oxford University Press) 2011, pp. 224-240, spec. pp. 237-238, ove l’autore afferma che «[c]ommunitarian norms seem to have a prominent role in the requests for advisory opinions», rilevando una «tendency of States to request advisory opinions through an international organization regarding questions of interpretation and application of communitarian norms».

Quali validi *tertia comparationis* che hanno orientato la presente analisi, consentendo di effettuare molti degli illustrati rilievi analitici, si è ritenuto di dover prendere in considerazione due strumenti di contenzioso internazionale che presentano notevoli affinità, sostanziali e procedurali, con lo strumento di ricorso interstatale contemplato nei diversi trattati in materia di diritti umani. Da un lato, infatti, particolare attenzione è stata dedicata all'omologa procedura individuale prevista dalla totalità delle convenzioni sui diritti umani attualmente vigenti (ad eccezione della Carta araba sui diritti umani, che disciplina solo ed unicamente la procedura di ricorso interstatale, non analizzata in questa sede), che condivide con i ricorsi interstatali l'applicazione *ratione materiae*; d'altro lato, non si è potuto fare a meno di esaminare la struttura eminentemente bilaterale del contenzioso tra Stati dinanzi alla CIG.

Dopo aver effettuato, nel capitolo introduttivo della presente trattazione, una generica ricognizione introduttiva del panorama dei giudizi interstatali in materia di diritti umani, necessaria per gettare le basi di ragionamento e le chiavi d'interpretazione utili alla comprensione della trattazione, nel secondo capitolo ci si è soffermati ad analizzare specifiche questioni di giurisdizione (o, se si vuole, di competenza) e ammissibilità che possono profilarsi nella fase introduttiva di tali procedimenti.

L'esame comparato delle (pur generiche e succinte) disposizioni pattizie contenute nei c.d. «*core treaties*» conclusi sotto l'egida delle Nazioni Unite e nelle convenzioni regionali in materia di diritti umani e volte a disciplinare le modalità d'introduzione e svolgimento di questi ricorsi ha evidenziato una duplice tendenza che, fatte salve alcune peculiari eccezioni, parrebbe costituire un *leitmotiv* in preoccupante espansione, a più riprese accolto dai più recenti trattati di settore. Invero, se si guarda alla competenza giurisdizionale o quasi-giurisdizionale che i diversi organi di controllo istituiti nell'ambito dei sistemi pattizi presi in esame sono in grado di esercitare con riferimento alle procedure di ricorso interstatale, si è evidenziato come, in ossequio al principio consensualistico, la quasi totalità dei procedimenti interstatali sono previsti come meramente 'facoltativi', di fatto subordinando ad un'espressa manifestazione di volontà ad opera degli Stati la possibilità, per gli individui, di accedere ad una tutela giurisdizionale o quasi-giurisdizionale internazionale dei propri diritti fondamentali. L'attivazione di tali meccanismi è, infatti, subordinata ad una manifestazione di consenso ad opera dello Stato nei cui confronti si intende instaurare un reclamo, talvolta richiedendosi un'ulteriore condizione di reciprocità. Prevale, dunque, un modello *opt-in* che certamente non ha finora incentivato l'instaurazione delle procedure di ricorso interstatale, facendo sì che nella maggior parte dei trattati ONU i pur esistenti vantaggi connessi a tale rimedio siano ancora in larga parte inesplorati. L'unica eccezione in questo senso è costituita dal meccanismo di comunicazione interstatale di fronte alla CERD, avente natura sì quasi-giurisdizionale ma, in netto contrasto con il quadro normativo analizzato, previsto come obbligatorio per tutti gli Stati parte della Convenzione, i quali non possono sottrarsi unilateralmente all'operato del Comitato CERD neppure per

il tramite di eventuali riserve formulate alle norme rilevanti.

La situazione parrebbe essere migliore nell'ambito delle convenzioni concluse a livello regionale dove, eccezion fatta per il sistema interamericano di tutela, si è rilevato come tanto la Corte EDU quanto la Commissione africana dei diritti umani e dei popoli siano dotate di una competenza – giurisdizionale, la prima; quasi-giurisdizionale, la seconda – obbligatoria per ciò che concerne l'esame dei ricorsi interstatali, che meglio si attaglia alla funzione attribuita a tale tipologia di procedimento. A tal proposito, pur dovendosi riconoscere come il sistema africano sia 'vittima' di un diffuso scetticismo dei suoi Stati membri nei confronti dell'operato della Commissione e della Corte africana, non si può negare che l'obbligatorietà del meccanismo di ricorso abbia contribuito allo sviluppo di una cospicua giurisprudenza dinanzi alla Commissione EDU, prima, e alla Corte EDU, poi, che con ogni probabilità non si sarebbe originata nel caso in cui tale tipologia di procedimento fosse stata contemplata come facoltativa.

Tirando le fila di tali analisi, può sostenersi che, allo stato attuale, la disciplina delle procedure di ricorso interstatale, rimanendo ancorata ad una logica consensuale e reciproca, rappresenta il principale ostacolo ad una più rapida e pervasiva diffusione di tale tipologia di contenzioso sui diritti umani. Potendo affermare, in un'ottica di *realpolitik*, che istanze di modifica, emendamento o revisione dei trattati sui diritti umani al fine di attribuire al relativo meccanismo di controllo una competenza obbligatoria ad esaminare ricorsi interstatali sarebbero destinate ad avere scarsissimo successo, necessitando del consenso unanime degli Stati parte, è altrettanto vero che non mancano altri espedienti meno 'radicali', come ad esempio una modifica del trattato nel senso di sostituire, mantenendo sullo sfondo una competenza interstatale facoltativa, l'attuale meccanismo *opt-in* con un omologo *opt-out*. Tale compromesso potrebbe rappresentare un rimedio in grado di incentivare un più frequente impiego della procedura, al contempo salvaguardando il consenso degli Stati, in ogni caso tutelato in sede di ratifica o adesione al trattato.

Ulteriore 'nodo' problematico dei procedimenti interstatali, che risulta ad oggi ostacolarne in maniera significativa la diffusione e l'effettività, risiede nel fatto che, in primo luogo, la maggior parte degli organi di controllo dotati di competenza interstatale attualmente in attività ha la facoltà di adottare decisioni di natura meramente raccomandatoria, e dunque non vincolanti. A ciò si aggiunga altresì che, ad esclusione del procedimento di cui all'art. 33 CEDU, costruito su un modello puramente contenzioso volto ad un accertamento di responsabilità dello Stato nei cui confronti il ricorso è avviato – e, per l'effetto, all'adozione di decisioni recanti eventuali misure di riparazione da attuare a beneficio degli individui-vittima delle asserite violazioni –, la maggior parte delle procedure interstatali si connota per una finalità conciliativa, tesa al raggiungimento di una soluzione amichevole in cui l'esatta definizione dei termini dell'intesa è demandata agli Stati, con l'organo di controllo relegato ad un ruolo di mera omologazione di quanto concordato. Pur essendo possibile rinvenire segnali incoraggianti nella disciplina approntata dai trattati sui diritti umani conclusi più

di recente, che disciplinano l'istituzione di apposite Commissioni di conciliazione dotate di competenze 'para-giurisdizionali' in grado di potenziare i buoni uffici e di meglio orientare il contenuto delle soluzioni concordate.

L'esame delle problematiche di giurisdizione ci ha pertanto restituito una rappresentazione di una procedura di ricorso interstatale che presenta notevoli punti di contatto con il classico contenzioso e che, almeno da un punto di vista procedurale, appare poco rispondente alle pur dichiarate finalità di salvaguardia di interessi e valori collettivi, che dovrebbe fungere da *ratio* ispiratrice alla base dell'instaurazione di tali procedimenti.

Se, dunque, l'impianto della giurisdizione in materia di ricorsi interstatali sembrerebbe segnare un preliminare 'punto a favore' della classica struttura bilaterale e reciproca dei relativi procedimenti, cui si accompagna una finalità di risoluzione delle controversie e non, invece, di applicazione collettiva di diritti fondamentali, segnali incoraggianti, benché ancora in parte disorganici, provengono dalla disciplina e relativa prassi applicativa dei requisiti previsti per l'ammissibilità dei ricorsi interstatali. Invero, la ricevibilità dei procedimenti interstatali, pur essendo la relativa disciplina in larga parte mutuata dalla ben più specifica regolamentazione dettata in materia di ricorsi individuali, per un verso, senza tuttavia rispondere neppure ai requisiti del classico contenzioso tra Stati, per altro verso, gode di un'applicazione piuttosto flessibile, in grado di rendere tali procedure maggiormente attrattive rispetto ad altri strumenti. Si è avuto modo di rilevare come, ad esempio, i due principali requisiti che regolano la ricevibilità delle comunicazioni individuali – vale a dire, il previo esaurimento delle vie di ricorso interne e un lasso di tempo pari (solitamente pari a sei mesi) che deve decorrere dall'adozione della decisione definitiva nell'ordinamento interno – trovano regolare disapplicazione nei ricorsi interstatali, in considerazione dei particolari contesti fattuali da cui i medesimi traggono origine, essendo spesso volti a denunciare violazioni gravi e strutturali inidonee a rinvenire adeguata tutela nell'ordinamento domestico degli Stati, ed anzi sovente derivanti proprio da una sua inefficienza sistemica.

Ancora, si è visto che il requisito della previa esistenza di una disputa tra le due parti relativa all'interpretazione o applicazione di una o più norme pattizie – già enucleato dalla giurisprudenza della CPGI a partire dal celebre contenzioso *Mavrommatis* e tutt'ora applicato dalla CIG, talvolta in maniera eccessivamente formalistica, come in occasione della decisione sulle obiezioni preliminari resa nel caso *Isole Marshall c. Regno Unito* – non è stato fatto proprio da alcuno dei trattati in materia di diritti umani. Invero, al fine di poter validamente instaurare un procedimento interstatale, è sufficiente che lo Stato che intenda agire si limiti ad allegare la presunta violazione, attribuibile ad uno o più altri Stati parte del medesimo strumento pattizio su cui il procedimento si fonda, degli obblighi relativi alla tutela dei diritti umani e libertà fondamentali ivi contenuti, senza che lo stesso abbia l'onere di dimostrare l'esistenza di relazioni reciproche che, inoltre, mal si concilierebbero con l'efficacia *erga omnes (partes)* delle norme pattizie sui diritti umani. Così facendo, come

anche rilevato dal Comitato CERD nella recente decisione di ammissibilità resa sulla comunicazione interstatale *Palestina c. Israele*, si assiste ad un eloquente superamento della logica bilaterale nel contenzioso interstatale in materia di diritti umani che, lungi dall'essere basato sull'esistenza di relazioni reciproche tra gli Stati, risulta strumentale all'esecuzione di obblighi collettivi.

L'analisi concernente i diversi requisiti che disciplinano l'ammissibilità dei ricorsi interstatali si è da ultimo conclusa con un rapido ma necessario accenno al fenomeno dei c.d. «*parallel proceedings*», manifestatosi di recente in tutta la sua (relativa) problematicità proprio in relazione al contenzioso tra Stati instaurato in base ai trattati sui diritti umani. Sul punto, si è avuto modo di rilevare come, diversamente da quanto esplicitamente contemplato con riferimento ai procedimenti individuali – l'ammissibilità dei quali risulta compromessa qualora le medesime circostanze di fatto e di diritto risultino poste alla base di un ricorso il cui esame è contestualmente pendente dinanzi a un diverso tribunale o altro organo quasi-giurisdizionale di controllo, ovvero si sia addirittura concluso –, nel caso dei ricorsi interstatali nessuno tra i meccanismi di controllo finora aditi ha dimostrato di fare applicazione dei principi di *lis pendens* e *res iudicata*. Invero, si è evidenziato come la dottrina maggioritaria, alla luce del silenzio serbato dalle norme che disciplinano l'ammissibilità dei ricorsi interstatali, tende ad escluderne l'applicabilità a questa specifica tipologia di procedimenti. *Rebus sic stantibus*, sembrerebbe che tale omissione non sia del tutto casuale, e che anzi gli stessi trattati di settore abbiano tenuto in debita considerazione la circostanza per cui gli Stati, avendo a disposizione più sedi giurisdizionali cui sottoporre questioni attinenti alla tutela dei diritti fondamentali, possono avere interesse a sfruttare tutte le opportunità procedurali contemplate dai diversi sistemi pattizi. Ciononostante, la prassi inerente ai ricorsi interstatali 'paralleli' in materia di diritti umani si è rivelata essere finora piuttosto circoscritta, riposando su formalismi giuridici (*perfetta* identità di parti, *petitum* e *causa petendi*) che raramente rinvengono riscontro nella prassi. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come, ad oggi, i registri di tribunali e degli altri organi quasi-giurisdizionali di controllo siano caratterizzati da procedimenti che, pur incardinati sulla base di trattati *formalmente* diversi, presuppongono il coinvolgimento degli *stessi* Stati e si propongono di denunciare violazioni originatesi da *medesimi* contesti fattuali. In questo senso, l'assenza di riferimenti all'applicabilità del principio di *lis pendens* e *res iudicata* depone a favore della liceità di un impiego 'massiccio' della procedura di ricorso interstatale in materia di diritti umani che, per nulla ostacolato dal rischio di dar luogo a giudicati potenzialmente confliggenti, risulta funzionale alla necessità di tutela di interessi e valori collettivi.

Il terzo capitolo del presente lavoro ha poi spostato il *focus* sull'analisi di due tra i principali procedimenti incidentali che possono innestarsi su un giudizio in corso di svolgimento: vale a dire, l'indicazione di misure cautelari o provvisorie, da un lato, e l'intervento di Stati in qualità di terzi o c.d. *amici curiae*, dall'altro lato.

Anzitutto, per ciò che riguarda l'esercizio della competenza cautelare, si è evidenziato come

la quasi totalità dei procedimenti interstatali sui diritti umani attualmente pendenti dinanzi a corti e tribunali internazionali, indistintamente dotati di competenza generale o soltanto settoriale – ad esclusione, pertanto, dei pur esistenti ricorsi instaurati di fronte ad alcuni degli organi quasi-giurisdizionali di controllo operanti nell’ambito dei trattati ONU, primo tra gli altri il Comitato CERD che, con riferimento alle comunicazioni interstatali, non risulta investito di alcun potere cautelare –, sono solitamente accompagnati da un’istanza di provvedimenti urgenti, volti ad predisporre una tutela immediata delle posizioni giuridiche soggettive pregiudicate dall’allegata grave inosservanza di diritti fondamentali. Stante una prassi cautelare sempre più cospicua ed eterogenea, è stato possibile rilevare come la recente ‘ondata’ di ricorsi abbia contribuito ad alterare (rendendola maggiormente flessibile) l’applicazione dei principali requisiti posti alla base dell’esercizio della competenza cautelare, incoraggiando una più effettiva tutela dei diritti umani, anche e soprattutto a discapito del principio dispositivo. Pur avendo dovuto necessariamente circoscrivere, stante la limitata prassi a disposizione, la nostra analisi alla giurisprudenza della Corte EDU e della CIG, uniche due giurisdizioni finora adite tramite istanza cautelare nell’ambito di un ricorso in materia di diritti umani, è stato nondimeno possibile rilevare alcune evoluzioni che depongono a favore del progressivo abbandono di alcuni formalismi e, più in generale, di un diffuso approccio *pro homine*. Per un verso, invero, si osserva come la Corte EDU, il cui potere cautelare è stato più volte criticato per la presunta scarsa legittimazione e trasparenza che vi si accompagna – situazione che, con ogni probabilità, è destinata a migliorare grazie alle *Practice Directions* licenziate di recente dalla stessa Corte – abbia esercitato la propria competenza cautelare anche al di là dei propri confini *ratione materiae*, ad esempio ordinando alle parti di consentire l’evacuazione di civili nell’ambito di violazioni asseritamente compiute nel contesto di un conflitto armato. In generale, la giurisprudenza interstatale sviluppatasi dinanzi alla Corte EDU evidenzia, soprattutto se confrontata con le modalità di esercizio del potere cautelare nei procedimenti individuali, una tendenza ad un’applicazione meno rigorosa dello *standard* probatorio, unitamente ad una «genericizzazione» delle diverse misure indicate, cui fa da contraltare un sempre maggiore ricorso ai provvedimenti cautelari indicati *proprio motu*, nonché *ultra* ed *extra petita* rispetto alle richieste formulate dagli Stati. *Mutatis mutandis*, anche la CIG, giurisdizione sprovvista di un mandato specifico in materia di diritti umani, ha progressivamente conferito ‘cittadinanza’ alla dimensione individuale nell’ambito di un ricorso avente natura e struttura interstatale attraverso l’emanazione di provvedimenti cautelari che si sono spinti ben oltre lo scopo di preservare gli interessi privati e specifici degli Stati, ampliando le ‘maglie’ delle misure provvisorie nell’ottica di corrispondere alla necessità di fornire tutela alle vittime delle asserite inosservanze, facendo così registrare una crescente attenzione verso la protezione di valori collettivi, condivisi dall’intera comunità internazionale.

Tale rinnovata attrattività del contenzioso interstatale sui diritti umani quale *forum* d’elezione in cui far valere l’interpretazione e applicazione di norme pattizie contenute in trattati aventi

carattere multilaterale è stata di recente confortata dalle numerose istanze d'intervento in qualità di terzi proposte da Stati (e, anche se in misura minore, da altri attori non statali). Pur dovendosi rilevare come, allo stato, si tratti di una prassi circoscritta soltanto a procedimenti connotati da una significativa carica politica – emblematici in tal senso sono i due giudizi tra Ucraina e Russia, contestualmente instaurati di fronte alla Corte EDU e alla Corte CIG all'indomani della c.d. «*special military operation*» promossa dallo Stato convenuto sul territorio ucraino in data 24 febbraio 2022, nonché il celebre contenzioso *Gambia c. Myanmar*, rispetto al quale nel mese di novembre 2023 sono state presentate varie istanze d'intervento che attendono ancora di essere valutate dalla CIG –, non può escludersi una sua ulteriore espansione nel breve periodo, considerata la quantità di ricorsi interstatali attualmente pendenti. A questo proposito, è possibile identificare alcune tendenze applicative che, ancora una volta, sembrano contribuire a 'spostare il baricentro' del contenzioso interstatale sui diritti umani verso la sua dimensione più spiccatamente *pubblicistica*. Invero, lungi dall'esercitare il diritto d'intervento al fine di prendere parte al procedimento alla stregua di terzo titolare di un interesse giuridico *specifico*, suscettibile di essere fatto valere nei confronti degli Stati coinvolti nel giudizio (e, per l'effetto, idoneo ad essere concretamente pregiudicato in seguito all'esito del procedimento), le recenti istanze d'intervento registrate sono state formulate dagli Stati nella loro qualità di titolari di un interesse giuridico più *astratto*, giustificabile alla luce della loro veste di *partes* di una convenzione multilaterale la cui interpretazione sia stata sottoposta all'attenzione del giudice internazionale nel procedimento principale, fondendo dunque la propria posizione in relazione all'interpretazione in causa. Questa tipologia d'intervento, (ri)diffusasi in tempi recenti a 'svantaggio' della prima, si fonda pertanto sull'esistenza di un interesse generale (quando non anche collettivo) all'interpretazione uniforme dei trattati multilaterali; interesse di cui è implicitamente titolare ogni Stato parte. La recente diffusione di interventi registratisi dapprima nei due giudizi *paralleli* pendenti tra Ucraina e Russia nonché, da ultimo, nei due procedimenti *Gambia c. Myanmar* e *Sud Africa c. Israele* confermano con vigore la funzione di tutela di interessi generali che tanto lo Statuto della CIG quanto la Corte EDU hanno dimostrato di attribuire alla specifica fattispecie di intervento di cui, rispettivamente, all'art. 63 dello Statuto della CIG e all'art. 36, par. 2 della CEDU. Peraltro, si è visto come tali dichiarazioni di intervento, perlomeno limitatamente alla CIG (essendo che la Corte EDU attende ancora di fissare e celebrare le udienze di discussione delle pur presentate istanze, non essendo peraltro del tutto chiaro quale sia la procedura da seguire in tal senso), siano caratterizzate da una comune finalità interpretativa del trattato, che si riflette su un'organizzazione altrettanto *collettiva* della procedura, come anche testimoniato dalla disponibilità manifestata dagli stessi Stati a che le istanze d'intervento presentate siano raggruppate al fine di consentire una loro analisi congiunta.

Avendo, pertanto, individuato ed esaminato un ennesimo profilo procedurale che depone a favore di un emergente carattere *collettivo* e *pubblicistico* del contenzioso internazionale sui diritti

umani, il quarto e ultimo capitolo della trattazione si è concentrato sul problema della riparazione dei pregiudizi derivanti nella violazione di obblighi *erga omnes (partes)* previsti da trattati multilaterali a tutela di diritti umani e libertà fondamentali. A tal proposito, quale utile premessa, si è dato atto degli effetti che la già più volte descritta ‘bipartizione’ esistente tra le diverse categorie di ricorsi interstatali sui diritti umani produce, in primo luogo, sulla configurazione della legittimazione ad agire sia degli Stati che intendono rivendicare la tutela di un diritto proprio o di altra persona fisica sottoposta alla sua giurisdizione, sia soprattutto degli Stati indirettamente lesi, titolari di un interesse giuridico che deriva dalla loro qualità di *omnes* di un determinato trattato. Si è visto come, in entrambe le ipotesi, la recente prassi abbia dimostrato una sempre maggiore inclinazione alla valorizzazione degli individui-vittima, beneficiari effettivi delle misure di riparazione riconosciute allo Stato ricorrente, il quale dovrà auspicabilmente ritrasferirle a loro vantaggio. Sul punto, se la Corte EDU parrebbe aver elaborato un sistema piuttosto avanzato, interpretando l’art. 41 della Convenzione come applicabile anche ai ricorsi promossi *ex art. 33 CEDU* – limitandone, per la verità, l’applicabilità a procedimenti ascrivibili alla categoria dei ricorsi *privati*, instaurati per conto di una o più persone fisiche previamente individuate (e, dunque, in larga parte assimilabili ai ricorsi individuali) –, la prassi della CIG indugia ancora in diverse incertezze; tuttavia, anche in questo caso non mancano vaghi ma significativi indizi in merito a una futura apertura anche da questo punto di vista, con i giudizi *Gambia c. Myanmar*, *Canada e Paesi Bassi c. Siria* e *Sud Africa c. Israele* suscettibili di avviare una vera e propria ‘inversione di rotta’ rispetto alla pregressa giurisprudenza.

In secondo luogo, quanto allo specifico contenuto delle misure di riparazione da accordare nell’ambito di un ricorso interstatale in materia di diritti umani, si è avanzata l’ipotesi secondo cui la bipartizione tra le due categorie di procedimenti può fungere da valido criterio operativo al fine di diversificare le misure di volta in volta riconosciute. In particolare, a partire da alcune indicazioni contenute nei termini dell’accordo amichevole raggiunto nel contesto di alcuni ricorsi interstatali pendenti dinanzi a diversi organi di controllo, si è provato ad argomentare che la tipologia di riparazione più appropriata da accordare in ipotesi di accertata violazione di uno o più obblighi *erga omnes (partes)* posti a tutela di diritti e libertà fondamentali risulta essere ‘composita’. Invero, ad una parte *fissa* di carattere non pecuniario, idonea a risarcire il danno *indirettamente* sofferto dallo Stato che instaura il giudizio – sia esso lo Stato di cittadinanza degli individui-vittima delle inosservanze, o uno degli *omnes* della convenzione multilaterale la cui violazione viene fatta valere mediante il ricorso – dovrebbe aggiungersi una parte *variabile*, di natura pecuniaria, il cui ammontare andrà quantificato a seconda del numero di vittime che hanno concretamente e direttamente sofferto le conseguenze dell’accertato illecito. Soltanto implementando tale ‘stratagemma’ sarà possibile, a parere di chi scrive, attribuire adeguata importanza alla dimensione *multilivello* del contenzioso interstatale in materia di diritti umani, in cui la progressiva affermazione di un interesse collettivo e solidale degli Stati a che gli obblighi sui diritti umani siano adeguatamente adempiuti è

destinata a svolgere un'imprescindibile funzione *ancillare* nell'ottica di salvaguardare le posizioni giuridiche soggettive che il diritto internazionale contemporaneo garantisce a ciascun individuo in quanto tale.

In estrema sintesi, a conclusione delle argomentazioni prospettate nel corso della presente trattazione, può affermarsi che l'interrogativo proposto nel primo capitolo – vale a dire, se e in quale misura i procedimenti di ricorso interstatale in materia di diritti umani, alla luce della loro disciplina e al netto della prassi recente, possano ritenersi maggiormente ispirati ad un 'tradizionale' meccanismo di risoluzione delle controversie ovvero debbano piuttosto essere interpretati quali utili strumenti al fine di affermare interessi e valori *collettivi* – può (ottimisticamente) ritenersi in parte sciolto, quanto meno in considerazione delle affrontate problematiche procedurali. Invero, pur non potendo dissiparsi completamente il rischio connesso ad un impiego 'politicizzato' e, per certi versi, strategico di tale tipologia di ricorso, soprattutto in ragione delle situazioni fattuali da cui le relative iniziative giudiziali prendono le mosse, è altrettanto indubbio che, ad oggi, la prassi dimostra che lo strumento di ricorso interstatale sui diritti umani è stato finalmente tirato fuori dall'impolverata 'cassetta degli attrezzi' nella quale era stato riposto fino a qualche tempo fa e messo in funzione non solo e non tanto per sostenere posizioni giuridiche private, quanto più al fine di tutelare valori e interessi collettivi, rispetto ai quali la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dell'individuo in quanto tale costituisce la forma di espressione più diretta e completa.

SUMMARY OF THE THESIS

“INTER-STATE COMPLAINTS IN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW: A PROCEDURAL APPRAISAL FOR BALANCING STATES’ INTERESTS WITH THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL DIMENSION”

An examination of the recent practice ‘flourished’ before both international tribunals and quasi-judicial monitoring bodies reveals a significant increase in the number of inter-State complaints aimed at protecting the fundamental rights and freedoms of individuals, with several contentious proceedings being brought and currently pending before the various treaty-based monitoring mechanisms established by human rights conventions concluded both at a regional or universal level, or initiated before the International Court of Justice (ICJ) by invoking the compromissory clause enshrined therein.

As a result, a conspicuous number of inter-State cases have been initiated not only before of tribunals and other ‘specialized’ quasi-judicial bodies established by international human rights treaties – whose function of ensuring the effective protection of human rights and fundamental freedoms is fulfilled through the examination of applications submitted mainly by individuals– but also before international courts of general jurisdiction, entrusted with the function of receive and examine classical bilateral disputes between States.

In view of the current practice, serious concerns have been arisen about the appropriateness of resorting to the forms and methods of public international law for these law-making human rights treaties to come into being and enforce their obligations. Thus, a supposed existing structural ‘asymmetry’ has been identified between the procedural *container* and the substantive *content* of inter-State human rights cases, the former being inspired by the bilateral construction of international adjudication, while the latter is aimed at protecting the fundamental rights and freedoms of individual human beings.

In the wake of this recent ‘resurgence’, three main categories of inter-State complaints have been identified. While many applications have been brought in the context of an armed conflict or a wider political dispute, others have been lodged by States acting on behalf of their nationals, thus reflecting diplomatic protection. Although statistically less common, inter-State complaints can also have a general ‘policing’ function, being promoted to denounce structural and systematic violations and, more generally, to guarantee the so-called «collective enforcement» of human rights.

As might be expected, the above-mentioned typology makes it difficult to fully grasp and understand the ultimate purpose of inter-State human rights proceedings, which may be brought to protect private interests, to protect public interests or, as it is often the case, to protect both. Moreover, the structural ‘imbalance’ between the procedural framework, largely inspired by an

adversarial logic, and the multi-faceted objectives that this *sui generis* kind of complaints may seek to pursue represents the *fil-rouge* of the analysis conducted in this dissertation.

Indeed, the main purpose of the present doctoral thesis aims to investigate whether and to what inter-State proceedings are sufficiently *equipped*, at least from a procedural standpoint, to deal with the protection of individuals' rights and community interests. The findings of the analysis indicate that, despite the essential bilateral nature of international adjudication, the available case-law of courts and quasi-judicial bodies reveals a willingness to protect human rights rather than focusing exclusively on safeguarding the respective interests of the States which are parties to the proceedings.

The dissertation is divided into four main chapters. The first chapter provides a comprehensive *tour d'horizon* on the current state of the art and a detailed description of the main procedural issues of inter-State human rights proceedings revealed by existent case-law. The second chapter is devoted to an analytical overview of the treaty provisions providing for an inter-State competence of the judicial or quasi-judicial monitoring mechanism set up by the human rights treaties considered, as well as compromissory clauses provided for therein, comparing their requirements as concerns jurisdiction and admissibility of inter-State human rights complaints with those for 'regular', non-human rights-related inter-State proceedings, as well as individual human rights applications. The third chapter then delves into the analysis of two selected incidental proceedings: interim measures and third-party interventions. On the one hand, while examining the various conditions for indicating interim protective measures and the characteristics of the measures adopted, the analysis will demonstrate that courts are increasingly willing to protect human rights, rather than solely focusing on safeguarding the interests of the States involved in the proceedings. On the other hand, by assessing the increasing role of third-party interventions, the chapter will emphasize the increasing role for an ever-growing utilization of this procedural tool to further emphasize the collective dimension of inter-State proceedings. The fourth and final chapter will address issues related to the consequences arising from the international responsibility of States when a violation of one or more human rights obligations has been ascertained. In such cases, it is essential to determine the precise nature and scope of the reparation sought, by establishing the extent to which the violating State has a duty to repair the consequences of its wrongful act(s) not only *vis-à-vis* the affected State, but also towards the States «other than the injured one» and, above all, the individuals materially affected by the breach.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE

AGO R., *La colpa nell'illecito internazionale: Scritti sulla responsabilità degli Stati*, Vol. I (Napoli: Jovene Editore), 1986

AHMADOV F., *The Right of Actio Popularis before International Courts and Tribunals* (Leiden: Brill Nijhoff), 2018

ALSTON P., MÉGRET F. (eds.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Oxford University Press), 2020

ALVAREZ J.E., *International Organizations as Law-Makers* (Oxford: Oxford University Press), 2006

AMERASINGHE C.F., *Diplomatic Protection* (Oxford: Oxford University Press), 2008

AMERASINGHE C.F., *Jurisdiction of International Tribunals* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers) 2003

AMERASINGHE C.F., *Local Remedies in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2004

BANTEKAS I., STEIN M.A., ANASTASIOU D., *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press) 2018

BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (eds.), *Commentario breve alla convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (Padova: Cedam-Wolters Kluwer) 2012

BARTOLINI G., *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale* (Napoli: Jovene Editore), 2009

BESSON S., *La Due Diligence En Droit International*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Vol. 409 (Leiden: Brill Nijhoff), 2022

BONAFÉ B.I., *La protezione degli interessi di Stati terzi davanti alla Corte internazionale di giustizia* (Napoli: Editoriale Scientifica), 2014

BROWN C., *A Common Law of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2007

BROWNLIE I., *System of the Law of Nations: State Responsibility*, Part I (Oxford: Clarendon Press), 1983

BUERGENTHAL T., SHELTON D., STEWART D.P. (eds.), *International Human Rights in a Nutshell* (St. Paul, Minnesota: West Group Editor, 4th Edition), 2009

- BÜRLIN, *Third-Party Interventions before the European Court of Human Rights: Amicus Curiae, Member-State and Third-Party Interventions* (Cambridge: Intersentia), 2017
- CALLEJON C., KAMILEVA K., KIRCHMEIER F., *Treaty Bodies' Individual Communication Procedures: Providing Redress and Reparation to Victims of Human Rights Violations* (Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights Publications), 2019
- CANÇADO TRINDADE A.A., *The Access of Individuals to International Justice* (Oxford: Oxford University Press) 2001
- CANÇADO TRINDADE A.A., *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law: Its Rationale in the International Protection of Individual Rights* (Cambridge: Cambridge University Press), 1983
- CHARNEY J.I., *Is International Law Threatened by Multiple International Tribunals?*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Vol. 271 (Leiden: Brill Nijhoff), 1998
- CHENG B., *General Principle of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (Cambridge: Cambridge University Press), 2006
- CHINKIN C., *Third Parties in International Law* (Oxford: Oxford University Press), 1993
- CHRISTOU T.A., RAYMOND J.P., *European Court of Human Rights Remedies and Execution of Judgments* (London: British Institute of International and Comparative Law), 2005
- CONDÉL V.H., *A Handbook of International Human Rights Terminology* (Lincoln: University of Nebraska Press), 2004
- CONFORTI B., IOVANE M., *Diritto internazionale* (Napoli: Editoriale Scientifica, XII Edizione), 2021
- CRAVEN M., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (Oxford: Oxford University Press), 1995
- CRAWFORD J., *Multilateral Rights and Obligations in International Law*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 319 (Leiden: Brill Nijhoff), 2006
- CRAWFORD J., *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 8th Edition), 2012
- CRESPI REGHIZZI Z., *L'intervento «come non parte» nel processo davanti alla Corte internazionale di giustizia* (Milano: Giuffrè Editore), 2017
- DAVIDSON S., *The Inter-American Court of Human Rights* (Dartmouth: Aldershot), 1996
- DECAUX E., *La Déclaration universelle des droits de l'homme 1948–2008, Réalité d'un idéal commun? Les droits économiques, sociaux et culturels en question* (Paris: La Documentation Française), 2009

- DEVANEY J., *Fact-Finding before the International Court of Justice* (Cambridge: Cambridge University Press), 2016
- DICKSON B., *The European Convention on Human Rights and the Conflict in Northern Ireland*, (Oxford: Oxford University Press) 2010
- DUFFY H., *Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximizing Impact* (Oxford: Hart Publishing) 2018, 29 ss.
- EVANS C., *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press), 2012
- EVANS M., MURRAY R. (eds.), *The African Charter on Human and People's Rights: The System in Practice, 1986-2006* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2008
- EVANS M., STRATOS K., *Remedies in International Law: The Institutional Dilemma* (Oxford: Hart Publishing), 1998
- FARAG W.M., *L'intervention devant la Cour Permanente de Justice Internationale (Articles 62 et 63 du Statut de la Cour)* (Paris: Pichon & Durand-Auzias), 1927
- FELLMETH A.X., HORWITZ M. (eds.), *Guide to Latin in International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2009
- FITZMAURICE G., *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, Vol. II (Cambridge: Grotius Publications Ltd.), 1986
- FOCARELLI C., *Diritto internazionale* (Padova: Cedam; Wolters Kluwers), 2021
- FORLATI S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale* (Milano: Giuffrè Editore), 2005
- FORLATI S., *The International Court of Justice: An Arbitral Tribunal or a Judicial Body?* (Heidelberg; New York; Dordrecht; London: Springer Cham), 2016
- FRIEDMANN W., *The Changing Structure of International Law* (London: Stevens & Sons) 1964
- GAETA P., *La giustizia cautelare nel diritto internazionale* (Padova: Cedam), 2000
- GAJA G., *L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale* (Milano: Giuffrè), 1967
- GAJA G., *The Protection of General Interests in the International Community*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 364 (Leiden: Brill Nijhoff), 2011
- GARNER B., *Black's Law Dictionary* (St. Paul, Minnesota: Thomson West, 9th Edition), 2009
- GHANDHI P.R., *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice* (Ashgate: Dartmouth Pub. Co.), 1988

- GRAEFRATH B., *Responsibility and damage caused: relations between responsibility and damages*, Collected Course of The Hague Academy of International Law, Vol. 185 (Leiden: Brill Nijhoff), 1984
- GRAY C., *Judicial Remedies in International Law*, Oxford Monographs in International Law (Oxford: Clarendon Press), 1987
- HARRIS D., *Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2014
- HELLER K.J., *The Nuremberg Military Tribunals and the Origins of International Criminal Law*, (Oxford: Oxford University Press), 2011
- HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *The American Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2022
- HERNÁNDEZ G., *International Law* (Oxford: Oxford University Press; 2nd Edition), 2022
- HIGGINS R., *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Oxford University Press), 1995
- ICHIM O., *Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press), 2014
- KAMMINGA M.T., *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), 1994
- KELLER H., FOROWICZ H., ENGI L., *Friendly Settlements before the European Court of Human Rights: Theory and Practice* (Oxford: Oxford University Press), 2010
- KLABBERS J., *International Law* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2017
- KOLB R., *The Elgar Companion to the International Court of Justice* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2014
- KOLB R., *The International Court of Justice* (Oxford; Portland: Hart Publishing), 2013
- LAUTERPACHT H., *The Development of International Law by the International Court* (London: Stevens & Sons, Ltd.), 1958
- LAW J., MARTIN E.A., (eds.), *A Dictionary of Law* (Oxford, Oxford University Press; 7th Edition), 2014
- LENAERTS K., GUTMAN K., NOWAK J.T., *EU Procedural Law* (Oxford: Oxford University Press; 1st Edition), 2015
- LUZZATTO R., 'La Corte europea dei diritti dell'uomo e la riparazione delle violazioni della Convenzione', in *Studi in Onore di Manlio Udina*, Vol. I – Diritto internazionale, Storia delle relazioni internazionali (Milano: Giuffrè Editore), 1975

- MEDINA QUIROGA C., *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System* (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers), 1988
- MERON T., *International Law in the Age of Human Rights*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 301 (Leiden: Brill Nijhoff), 2003
- MERRILLS J.M., DE BRABANDERE E., *Merrill's International Dispute Settlement* (Cambridge: Cambridge University Press; 7th Edition), 2022
- MILES C., *Provisional Measures Before International Courts and Tribunals* (Cambridge: Cambridge University Press), 2017
- MORELLI G., *La Sentenza Internazionale* (Padova: Cedam), 1931
- MURRAY R., *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2019
- NOVAK F., *The System of Reparations in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 392 (Leiden: Brill Nijhoff), 2017
- NOWAK M., BIRK M., MONINA G., *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 2nd Edition), 2019
- NOWAK M., *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: Engel Publisher; 2nd Revised Edition), 2005
- OUGUERGOUZ F., *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa* (Leiden: Martinus Nijhoff), 2003
- PARLETT K., *The Individual in the International Legal System: Continuity and Change in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2011
- PASQUALUCCI J.M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press; 2nd Edition), 2013
- PETERS A., *Beyond Human Rights: The Legal Status of the Individual in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2016
- PICONE P., *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes»* (Napoli: Jovene Editore), 2006
- PIETROBON A., *Il giudizio nell'arbitrato tra Stati* (Napoli: Editoriale Scientifica), 2016
- PISILLO MAZZESCHI R., *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani* (Torino: Giappichelli), 2004
- POSNER E.A., *The Twilight of Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press), 2014

- RAGAZZI M., *The Concept of International Obligations Erga Omnes* (Oxford: Clarendon Press), 1997
- RIETER E., *Preventing Irreparable Harm: Provisional Measures in International Human Rights Adjudication*, Human Rights Research Series (Antwerp: Intersentia), 2010
- RISINI I., *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement* (Leiden: Brill Nijhoff), 2018
- ROSENNE S., *Provisional Measures in International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2005
- ROSENNE S., *The Law and Practice of International Court* (Dordrecht: Martinus Nijhoff; 2nd Revised Edition), 1985
- ROSENNE S., *The Law and Practice of the International Court of Justice*, Vol. II (Leiden: Martinus Nijhoff; 4th Edition), 2006
- ROUCONAS E., *A Landscape of Contemporary Theories of International Law* (Leiden: Brill Nijhoff), 2019
- SACCUCCI A., *La responsabilità internazionale dello Stato per violazioni strutturali dei diritti umani* (Napoli: Editoriale Scientifica), 2018
- SACCUCCI A., *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti dell'uomo* (Torino: Giappichelli), 2006
- SAKRAN S., *Legal Consequences of Limited Statehood: Palestine in Multilateral Frameworks* (Oxon-New York: Routledge), 2019
- SALERNO F., *Diritto internazionale: Principi e Norme* (Padova: Cedam; Wolters Kluwer, 5^a Edizione), 2019
- SALLES L.E., *Forum Shopping in International Adjudications: The Role of Preliminary Objections* (Cambridge: Cambridge University Press), 2014
- SCHABAS W.A., *The European Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2015
- SCHABAS W.A., *UN International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR Commentary* (Kehl: N. P. Engel Publisher; 3rd Revised Version), 2019
- SCHEININ M., *Human Rights in 'Other' International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press) 2019
- SCOVAZZI T., CITRONI G., *The Struggle Against Enforced Disappearances and the 2007 United Nations Conventions* (Leiden; Boston: Brill Nijhoff), 2007

- SCHABAS W.A., *Genocide in International Law: The Crime of Crimes* (Cambridge, Cambridge University Press; 2nd Edition)
- SHANY Y., *Assessing the Effectiveness of International Courts* (Oxford: Oxford University Press), 2014
- SHANY Y., *Questions of Jurisdiction and Admissibility before International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2015
- SHANY Y., *The Competing Jurisdiction of International Courts and Tribunal* (Oxford: Oxford University Press), 2003
- SHAW M.N., *Rosenne's Law and Practice of the International Court, 1920-2015*, Vol. I (Leiden: Brill Nijhoff; 5th Edition), 2016
- SHAW M.N., *Rosenne's Law and Practice of the International Court, 1920-2015*, Vol. II (Leiden: Brill Nijhoff; 5th Edition), 2016
- SHAW M.N., *Rosenne's Law and Practice of the International Court: 1920-2015*, Vol. III (Leiden: Brill Nijhoff; 5th Edition), 2016
- SHELTON D., *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Revised Edition), 2015
- SIATITSA I., *Serious Violations of Human Rights: On the Emergence of a New Special Regime* (Oxford: Oxford University Press), 2022.
- SIMMA B., *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, Collected Course of The Hague Academy of International Law, Vol. 250 (The Hague: Brill Nijhoff), 1994
- SIMPSON A.W. B., *Human Rights and the End of Empire* (Oxford: Oxford University Press), 2004
- SOREL J.-M., 'L'urgence de la personne humaine en droit international: l'exemple de la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice', in *Studi di Diritto Internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, (Napoli: Editoriale Scientifica), Vol. III, 2004
- SØRENSEN M., *Manual of Public International Law* (London: Palgrave MacMillan), 1968
- STARACE V., *La competenza della Corte internazionale di giustizia in materia contenziosa* (Napoli: Editoriale Scientifica), 1970
- STOICA V., *Remedies Before the International Court of Justice. A Systemic Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press,) 2021
- THORNBERRY P., *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2016

TOBIN J. (ed.) *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press), 2019

TOMUSCHAT C., *Human Rights Between Idealism and Realism* (Oxford: Oxford University Press, 2nd Edition), 2008

TYAGI Y., *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure* (Cambridge: Cambridge University Press), 2011

VANDENBOGAERDE A., *Towards Shared Accountability in International Human Rights Law: Law, Procedures and Principles* (Cambridge: Intersentia), 2016, 89 ss.

VANNESTE F., *General International Law Before Human Rights Courts: Assessing the Specialty Claims of International Human Rights Law* (Antwerp: Intersentia), 2010

VERMEER-KÜNZLI A., *The Protection of Individuals by Means of Diplomatic Protection: Diplomatic Protection as a Human Rights Instrument* (Enschede: Print Partners Ipskamp), 2007

VILJOEN F., *International Human Rights Law in Africa* (Oxford: Oxford University Press), 2007

VOEFFRAY F., *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant des juridictions internationales* (Genève: Graduate Institute Publications), 2004

WIIK A., *Amicus Curiae Before International Courts and Tribunals* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), 2018

WOETZEL R.K., *The Nuremberg Trials in International Law* (New York: Frederick A. Praeger), 1961

WOLFRUM R., *Solidarity and Community Interests: Driving Forces for the Interpretation and Development of International Law*, Collected Courses of The Hague Academy of International Law, Vol. 416 (Leiden: Brill Nijhoff), 2021

ARTICOLI SU RIVISTA

ACCONCIAMESSA L., 'Le misure cautelari nei giudizi interstatali sui diritti umani: la prassi recente della Corte internazionale di giustizia e della Corte europea dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 413-433

ACCONCIAMESSA L., SIRONI DE GREGORIO F., 'Considerazioni critiche e di prospettiva sulle misure provvisorie della Corte internazionale di giustizia nel caso *Gambia c. Myanmar*', in *Quaderni di SIDIBlog*, 2020, pp. 369-389

ACEVES W.J., 'Individual rights under Vienna Convention on Consular Relations – duty to inform detained foreign nationals of right to seek consular assistance – protections against arbitrary deprivation of life – advisory jurisdiction of Inter-American Court of Human Rights', in *American Journal of International Law*, Vol. 94, Issue 3, 2000, pp. 555-563

AGO R., 'Binding Advisory Opinions of the International Court of Justice', in *The American Journal of International Law*, Vol. 85, Issue 3, 1991, pp. 439-451

AGO R., 'La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni in tema di responsabilità internazionale', *Archivio di diritto pubblico* (Padova: Cedam), Vol. III(2), 1938, pp. 181-224

AHMED ALMUTAWA A., 'Arab Court of Human Rights and the Enforcement of the Arab Charter on Human Rights', in *Human Rights Law Review*, Vol. 21, Issue 3, 2021, pp. 506-532

ALEXANDROV S.A., 'The Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice: How Compulsory Is It?', in *Chinese Journal of International Law*, Vol. 5, Issue 1, 2006, pp. 29-38

ALTWICKER-HAMORI S., ALTWICKER T., PETERS A., 'An Empirical Analysis of Awards in Respect of Non-Pecuniary Damage under the European Convention on Human Rights', in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, Vol. 76, 2016, pp. 1-51.

ANDENAS M., 'International Court of Justice: Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo (*Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo*), Judgment of 30 November 2010', in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, Issue 3, 2011, pp. 810-819

ARCARI M., 'The Future of the Articles on State Responsibility: A Matter of Form or of Substance?', in *Questions of International Law (QIL), Zoom-In*, Vol. 93, 2022, pp. 3-21

ARP B., 'Georgia v. Russia (I)', in *American Journal of International Law*, Vol. 109, Issue 1, 2015, pp. 167-173

ASCENSIO H., 'L'*amicus curiae* devant les juridictions internationales', in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 105, Issue 4, 2001, pp. 897-930

AYENI V.O., IBRAHEEM T.O., 'Amicable Settlement of Disputes and Proactive Remediation of Violation under the African Human Rights System', in *Beijing Law Review*, Vol. 10, Issue 3, 2019, pp. 406-422

BARRIE G.N., 'Third-party State Intervention in Disputes Before the International Court of Justice: A Reassessment of Articles 62 and 63 of the ICJ Statute', in *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 53, Issue 1, 2020, pp. 1-20

BARTOLINI G., 'Le misure di riparazione dell'illecito a favore di beneficiari degli obblighi violati diversi dallo Stato leso', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 105(2), 2022, pp. 407-453

BECKER M.A., 'The Plight of the Rohingya: Genocide Allegations and Provisional Measures in *The Gambia v Myanmar* at the International Court of Justice', in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 21, Issue 2, 2020, pp. 1-22

BENEDEK W., 'The African Charter and Commission on Human and Peoples' Rights: How to Make it More Effective', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 11, 1993, pp. 25-40

- BENZING M., 'Community Interests in the Procedure of International Courts and Tribunals', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 5, Issue 3, 2006, pp. 369-408
- BJØRGE E., 'Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo', in *American Journal of International Law*, Vol. 105, Issue 3, 2011, pp. 534-540
- BONAFÉ B.I. 'Interest of a Legal Nature Justifying Intervention before the ICJ', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 25, Issue 3, 2012, pp. 739-757
- BONAFÉ B.I., 'Adjudicative Bilateralism and Community Interests', in *AJIL Unbound*, Vol. 115, 2021, pp. 164-169
- BONAFÉ B.I., 'Establishing the existence of a dispute before the International Court of Justice: Drawbacks and Implications', in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-Out, Vol. 45, 2017, pp. 3-32
- BONAFÉ B.I., 'ICJ Jurisdiction in Incidental Proceedings', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 104(1), 2021, pp. 67-100
- BONAFÉ B.I., 'Parallel Human Rights Proceedings Before International Courts and Monitoring Bodies', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 369-388
- BONAFÉ B.I., 'The collective dimension of bilateral litigation: The Ukraine v Russia case before the ICJ', in *Question of International Law (QIL)*, Zoom-Out, Vol. 96, 2022, pp. 27-47
- BOSSUYT M., 'Should the Strasbourg Court Exercise More Self-Restraint?', in *Human Rights Law Journal*, Vol. 28, 2007, pp. 321-332
- BOTTICELLI V., '«Ciò che esce dalla porta (del ricorso individuale) non rientra dalla finestra (del ricorso interstatale)»: la decisione Slovenia c. Croazia della Corte europea dei diritti dell'uomo', in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 4, 2021, pp. 1080-1090
- BOTTICELLI V., 'Il contenzioso interstatale dinanzi alla Corte europea dei diritti umani quale strumento orientato alla tutela dell'interesse collettivo in tempo di pace e di guerra: evoluzione, prassi recente e (non semplici) prospettive di armonizzazione con il diritto umanitario', in *Percorsi Penali*, Vol. 2, 2021, pp. 163-183
- BROWN C., 'The Inherent Powers of International Courts and Tribunals', in *British Yearbook of International Law*, Vol. 76, Issue 1, 2005, pp. 195-244
- BROWN WEISS E., 'Invoking State Responsibility in the Twenty-First Century', in *American Journal of International Law*, Vol. 96, Issue 4, 2002, pp. 798-816
- BROWNLIE I., 'The Place of the Individual in International Law', in *Virginia Law Review*, Vol. 50, Issue 3, 1964, pp. 435-462
- BUERGENTHAL T., 'The Advisory Practice of the Inter-American Human Rights Courts', in *American Journal of International Law*, Vol. 79, Issue 1, 1985, pp. 1-27

- BUERGENTHAL T., 'The U.N. Human Rights Committee', in FROWEIN J.A., WOLFRUM R. (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 341-398
- BUSCEMI M., PITEA C., 'L'“esplosione” dei ricorsi interstatali sui diritti umani tra aspettative e realtà', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 355-359
- BUYSE A., 'Lost and Regained? Restitution as a Remedy for Human Rights Violations in the Context of International Law', in *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)/ Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 68, 2008, pp. 129-153
- CANÇADO TRINDADE A.A., 'Exhaustion of Local Remedies in the “travaux préparatoires” of the European Convention on Human Rights', in *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, Vol. 58, 1980, pp. 73-88
- CANÇADO TRINDADE A.A., 'L'épuisement des recours internes dans des affaires interétatiques: la procédure de la Convention Européenne des droits de l'homme', in *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 14, 1978, pp. 139-157
- CANÇADO TRINDADE A.A., 'Origin and Historical Development of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law', in *Revue Belge de Droit International*, Vol. 12, 1976, pp. 499-527
- CANÇADO TRINDADE A.A., 'The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century', in *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 30(1), 1998, pp. 1-27
- CANÇADO TRINDADE A.A., 'The Evolution of Provisional Measures of Protection Under the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)', in *Human Rights Law Journal*, Vol. 23, Issue 5-8, 2003, pp. 162-168
- CANNONE A., 'Ricorsi individuali e casi interstatali nella pratica passata e recente della Corte europea dei diritti dell'uomo', in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 3, 2022, pp. 581-607
- CARPANELLI E., 'Il rapporto tra ricorsi interstatali e individuali dinanzi alla Corte europea dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 389-411
- CARTER L.E., 'Compliance with ICJ Provisional Measure and the Meaning of Review and Reconsideration Under the Vienna Convention on Consular Relations: *Avena and Other Mexican Nationals (Mex. V. U.S.)*', in *Michigan International Law Journal*, Vol. 25, Issue 1, 2003, pp. 117-134
- CASSESE A., 'Il sistema di garanzia della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 50(2), 1967, pp. 270-337
- CERNA C.M., 'The Right to Consular Notification as a Human Right', in *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 31, Issue 2, 2008, pp. 419-470

- CIMIOTTA E., 'Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 19, Issue 3, 2020, pp. 388-416
- CONDORELLI L., 'La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application actuelle', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 86(1), 2003, pp. 5-26
- CONTESSÉ J., 'Settling Human Rights Violations', in *Harvard International Law Journal*, Vol. 60, Issue 2, 2019, pp. 317-375
- CONTESSÉ J., 'The Rule of Advice in International Human Rights Law', in *The American Journal of International Law*, Vol. 115, Issue 3, 2021, pp. 367-408
- COSTA J.-P., 'On the Legitimacy of the European Court of Human Rights' Judgment', in *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, Issue 2, 2011, pp. 173-182
- COURTIS C., SEPÚLVEDA M., 'Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?', in *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, Issue 1, 2009, pp. 55-64
- CRAWFORD J., KEENE A., 'Interpretation of the human rights treaties by the International Court of Justice', in *The International Journal of Human Rights*, Vol. 24, Issue 7, 2020, pp. 935-956
- CREMA L., 'Testing *Amici Curiae* in International Law: Rules and Practice', in *The Italian Yearbook of International Law Online*, Vol. 22, Issue 1, 2013, pp. 91-132
- DE ZAYAS A., MOLLER J.T., OPSAHL T., 'Application of the International Covenant on Civil and Political Rights Under the Optional Protocol', in *German Yearbook of International Law*, Vol. 28, 1985, pp. 9-64
- DECAUX E., 'La décision du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relative à sa compétence adoptée le 12 décembre 2019 au regard de la communication interétatique déposée par l'État de Palestine contre Israël', in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 126, Issue 2, 2021, pp. 429-446
- DESMET E., 'The UN basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation: a landmark or window-dressing? An analysis with special attention to the situation of indigenous people', in *South African Journal on Human Rights*, Vol. 24, 2008, pp. 71-103
- DI LULLO L., 'Il criterio della plausibilità nella recente giurisprudenza della Corte: i casi *Qatar c. Emirati Arabi Uniti* e *Iran c. USA*', in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 2, 2019, pp. 384-390
- DIGGELMANN O., 'Fault in the Law of State Responsibility - Pragmatism ad infinitum?' in *German Yearbook of International Law*, Vol. 49, 2006, pp. 293-306
- DUGARD J., 'Diplomatic Protection and Human Rights: The Draft Articles of the International Law Commission', in *Australian Yearbook of International Law*, Vol. 24, 2005, pp. 75-92

DUPUY P.-M., 'Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago's Classification of Obligations of Means and Obligations of Results in Relation to State Responsibility', in *European Journal of International Law*, Vol. 10, Issue 2, 1999, pp. 371-385

DZEHTSIAROU K., 'Can the European Court of Human Rights Prevent War? Interim Measures in Inter-State Cases', in *Public Law*, 2016, pp. 254-261

DZEHTSIAROU K., 'Conversations with friends: 'friends of the Court' interventions of the state parties to the European Convention on Human Rights', in *Legal Studies*, Vol. 43, Issue 3, 2023, 381-401

DZEHTSIAROU K., TZEVELEKOS V.P., 'Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?', in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2021, pp. 1-10

DZEHTSIAROU K., TZEVELEKOS V.P., 'The Aggression Against Ukraine and the Effectiveness of Inter-State Cases in Case of War', in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol. 3, Issue 2, 2022, pp. 165-173

EIKENJ., KEANE D., 'Towards an Amicable Solution: The Inter-State Communications Procedure under ICERD', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 21, Issue 2, 2022, pp. 302-341

EUSTATHIADES C., 'La Convention Européenne des Droits de l'Homme et le Statut du Conseil de l'Europe' in *Die Friedens-Warte*, Vol. 53, 1955-1956, pp. 47-69

FEREJOHN J., 'Judicializing Politics, Politicizing Law', in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 65, Issue 3, 2002, pp. 41-68

FIKFAK V., 'Changing State Behaviour: Damages before the European Court of Human Rights', in *European Journal of International Law*, Vol. 29, Issue 4, 2019, pp. 1091-1125

FIKFAK V., 'Non-pecuniary damages before the European Court of Human Rights: Forget the victim; It's all about the State', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 33, Issue 2, 2020, pp. 335-369

FORLATI S., 'Azioni dinanzi alla Corte internazionale di giustizia rispetto a violazioni di obblighi erga omnes', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 84(1), 2001, pp. 69-109

FORLATI S., 'Il ruolo della funzione giudiziaria internazionale nel conflitto armato in Ucraina: l'ordinanza della Corte internazionale di giustizia sulle misure cautelari', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 105(2), 2022, pp. 533-537

FORLATI S., "'Interesse di natura giuridica" ed effetti per gli stati terzi delle sentenze della Corte internazionale di giustizia', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 85(1), 2002, pp. 99-138

FROWEIN J.A., 'Provisional Measures by the International Court of Justice – The LaGrand Case', in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)/Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, Vol. 62, 2002, pp. 55-60

GATTINI A., 'La notion de faute à la lumière du projet de convention de la Commission du Droit International sur la responsabilité internationale', in *European Journal of International Law*, Vol. 3, Issue 2, 1992, pp. 253-284

GAZZINI T., 'Il contributo della Corte Internazionale di Giustizia al rispetto degli obblighi *erga omnes* in materia di diritti umani', in *La Comunità internazionale*, Vol. 1, 2000, pp. 19-62

GIL A.R., 'Judicial Relief in War Times? Ukraine vs. Russia (2022) before the International Court of Justice', in *Lisbon Public Law, Working Paper Series No. 2023-1*, pp. 1-32

GILL T.D., 'The Jus ad Bellum and Russia's "Special Military Operation" in Ukraine', in *Journal of International Peacekeeping*, Vol. 25, 2022, pp. 121-127

GIUSTINI A., 'Compulsory Adjudication in International Law: The Past, The Present, and Prospects for the Future', in *Fordham International Law Journal*, Vol. 9, Issue 2, 1985, pp. 213-256

GLAS L.R., 'The Age of Subsidiarity? The ECtHR's approach to the admissibility requirement that applicants raise their Convention complaint before domestic courts', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 41, Issue 2, 2023, pp. 75-96

GONZALES F., 'Urgent Measures in the Inter-American Human Rights System', in *SUR-International Journal on Human Rights*, Vol. 7, Issue 13, 2010, pp. 51-74

GREEN J.A., HENDERSON C., RUYS T., 'Russia's Attack on Ukraine and the Jus ad Bellum', in *Journal on the Use of Force and International Law*, Vol. 9, Issue 1, 2022, pp. 4-30

GREENWOOD C. 'Some Challenges of International Litigation', in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 1, Issue 1, 2012, p. 7-22

GREENWOOD C., 'The International Court of Justice and the development of international humanitarian law', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 104, 2022, pp. 1840-1855

HAMBRO E., 'Some Observations on the Compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice', in *British Yearbook of International Law*, Vol. 25, 1948, pp. 133-157

HANNUM H., BOYLE K., 'The Donnelly Case, Administrative Practice and Domestic Remedies Under the European Convention: One Step Forward and Two Steps Back', in *American Journal of International Law*, Vol. 71, Issue 2, 1977, pp. 316-322

HARRIS C., 'Claims with an Ulterior Purpose: Characterising Disputes Concerning the "Interpretation or Application" of a Treaty', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 18, Issue 3, 2019, pp. 279-299

HELPER L.R., 'Forum Shopping for Human Rights', in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 148, Issue 2, 1999, pp. 285-400

HENNEBEL L., 'Le Rôle des *Amici Curiae* Devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme', in *Revue Trimestrielle des Droits De l'Homme*, Vol. 71, 2007, pp. 641-668

- HIGGINS R., 'Human Rights in the International Court of Justice', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 4, 2007, pp. 745-751
- HILL-CAWTHORNE L. 'International Litigation and the Disaggregation of Disputes: Ukraine/Russia as a Case Study', in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 68, Issue 4, 2019, pp. 779-815
- HOPPE C., 'A Question of Life and Death – The Request for Interpretation of *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v United States)* before the International Court of Justice', in *Human Rights Law Review*, Vol. 9, Issue 3, 2009, pp. 445-464
- IOFFE Y., 'Case of Georgia v. Russia (I) (Just Satisfaction)', in *American Journal of International Law*, Vol. 113, Issue 3, 2019, pp. 581-586
- ISHIKAWA T., 'Third Party Participation in Investment Treaty Arbitration', in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, Issue 2, 2010, pp. 373-412
- JACOB S., 'Fact-finding in Inter-State Adjudication', in *The Modern Law Review*, Vol. 59, Issue 2, 1996, pp. 207-224
- JURATOWITCH B., MCNAMARA N., 'Individual Rights in Disputes Between States', in *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 29, Issue 3, 2021, pp. 433-449
- KAMARA M., 'La promotion et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et du Protocole facultative additionnel de juin 1998', in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, Vol. 63, 2005, pp. 709-727
- KAMMINGA M.T., 'Is the European Convention on Human Rights Sufficiently Equipped to Cope with Gross and Systematic Violations?', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 12, Issue 2, 1994, pp. 153-194
- KEANE D., 'Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. U.A.E.) (I.C.J.)', in *International Legal Materials*, Vol. 60, Issue 5, 2021, pp. 883-960
- KEBBON N., 'The World Court's Compulsory Jurisdiction under the Optional Clause – Past, Present and Future', in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 58, 1989, pp. 257-286
- KELLER H., MARTI C., 'Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights', in *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)/The Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 73, 2013, pp. 325-372
- KLEIN N., 'Non-State Actors in Inter-State Litigation: Beneficiaries or Blameworthy', in *South African Yearbook of International Law*, Vol. 32, 2007, pp. 141-157

- KOCK J., 'The Efficacy and Impact of Interim Measures: Ukraine's Inter-State Application Against Russia', in *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 39, 2016, pp. 163-194
- KOLLMAR F., HOFFMANN J.M., 'Fewer Complaints, More Satisfaction: *Cyprus v. Turkey*', in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 3, Issue 4, 2014, pp. 1361-1375
- KOOIJMANS P.J., 'Inter-State Dispute Settlement in the Field of Human Rights', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 3, Issue 3, 1990, pp. 87-98
- KOSKENNIEMI M., LEINO P., 'Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 15, Issue 3, 2002, pp. 553-579
- KUFUOR K.O., 'Safeguarding Human Rights: A Critique of the African Commission on Human and Peoples' Rights', in *Africa Development*, Vol. 18, Issue 2, 1993, pp. 65-77
- LANDO M., 'Plausibility in the Provisional Measures Jurisprudence of the International Court of Justice', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 31, Issue 3, 2018, pp. 641-668
- LANGFORD M., 'The New Apologists: The International Court of Justice and Human Rights', in *Retfærd Årgang, Nordisk Juridisk Tidsskrift*, Vol. 48, Issue 1, 2015, pp. 49-78
- LAWSON R.C., 'The Problem of the Compulsory Jurisdiction of the World Court', in *American Journal of International Law*, Vol. 46, 1952, pp. 219-238
- LEACH P., 'On inter-state litigation and armed conflict cases in Strasbourg', in *European Convention on Human Rights Law Review*, Vol. 2, Issue 1, 2021, pp. 27-74
- LECKIE S., 'The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospect of Wishful Thinking?', in *Human Rights Quarterly*, Vol. 10, Issue 2, 1988, pp. 249-303
- LONGOBARDO M., 'The Standing of Indirectly Injured States in the Litigation of Community Interests before the ICJ: Lessons Learned and Future Implications in Light of *The Gambia v. Myanmar* and Beyond', in *International Community Law Review*, Vol. 24, Issue 5, 2022, pp. 476-506
- LUZZATTO R., 'Responsabilità e colpa nel diritto internazionale', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 51, 1968, pp. 53-107
- LYON B., 'The Inter-American Court of Human Rights Defines Unauthorized Migrant Workers' Rights for the Hemisphere: A Comment on Advisory Opinion 18', in *N.Y.U. Review of Law & Social Change*, Vol. 28, 2003-2004, pp. 547-596
- MANNER G., 'The Object Theory of the Individual in International Law', in *American Journal of International Law*, Vol. 46, Issue 3, 1952, pp. 428-449
- MAROTTI L., '«Plausibilità» dei diritti e autonomia del regime di responsabilità nella recente giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in tema di misure cautelari', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 87(3), 2014, pp. 761-786

- MAROTTI L., 'Ancora in tema di *plausibility*: l'ordinanza sulle misure cautelari nel caso *Ucraina c. Russia*', in *Ordine internazionale e diritti umani*, Vol. 1, 2017, pp. 244-249
- MATONTI A.I., 'Il caso *Ljubljanska Banka D.D. c. Croazia*: le società a controllo pubblico fra legittimazione ad agire e responsabilità dello Stato', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 10(2), 2016, pp. 427-444
- MCDUGALL G., 'Inter-State Communication Submitted by the State of Palestine against State of Israel (U.N. Comm'n on the Elimination of Racial Discrimination)', in *International Legal Materials*, Vol. 59, Issue 6, 2020, pp. 922-940
- MCGARRY B., SUEDI Y., 'Judicial Reasoning and Non-State Participation before Inter-State Courts and Tribunals', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 21, Issue 1, 2022, pp. 123-148
- MERON T., 'Norm Making and Supervision in International Human Rights: Reflections on Institutional Order', in *The American Journal of International Law*, Vol. 76, Issue 4, 1982, pp. 754-778
- MILANO E., 'Diplomatic protection and human rights before the International Court of Justice: re-fashioning tradition?', in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 35, 2004, pp. 85-142
- MILANOVIĆ M., 'State Responsibility for Genocide', in *European Journal of International Law*, Vol. 17, Issue 3, 2006, pp. 553-604
- MILES C., 'Provisional Measures and the 'New' Plausibility in the Jurisprudence of the International Court of Justice', in *British Yearbook of International Law*, 2018, pp. 1-46
- MILO C., 'What is Good for the Administration of Justice? Considerations in Light of the Practice on Third-Party Participation', in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-In, Vol. 100, 2023, pp. 19-36
- MOHAMED A., 'Individual and NGO participation in human rights litigation before the African Court of Human and Peoples' Rights: lessons from the European and Inter-American Courts of Human Rights', in *Journal of African Law*, Vol. 43, Issue 2, 1999, 201-213
- MOYER C., 'The Role of *Amicus Curiae* in the Inter-American Court of Human Rights', in *Inter-American Human Rights Institute, La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estudios y Documentos* (San José de Costa Rica), 1999, pp. 119-133
- MURRAY R., 'Decisions by the African Commission on Individual Communications under the African Charter on Human and Peoples' Rights', in *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, Issue 2, 1997, pp. 412-434
- MURRAY R., 'Serious or Massive Violations under the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparison with the Inter-American and European Mechanisms', in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 17, Issue 2, 1999, pp. 109-133

- MURRAY R., 'The African Charter on Human and Peoples' Right, 1987- 2000: An overview of its progress and problems', in *African Human Rights Law Review*, Vol. 1, Issue 1, 2001, pp. 1-17
- MURRAY R., LONG D., AYENI V., SOME A., 'Monitoring implementation of the decisions and judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights', in *African Human Rights Yearbook*, Vol. 1, Issue 1, 2017, pp. 150-166
- NALDI G., 'Reparations in the Practice of the African Commission on Human and Peoples' Rights', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 14, Issue 3, 2001, pp. 681-693
- O'BOYLE M., BRADY N., 'Investigatory Powers of the European Court of Human Rights', in *European Human Rights Law Review*, Vol. 63, Issue 4, 2013, pp. 378-391
- ODERMATT J., 'Patterns of Avoidance: Political Questions Before International Courts', in *International Journal of Law in Context*, Vol. 14, Issue 2, 2018, pp. 221-236
- OELLERS-FRAHM K., 'Multiplication of International Courts and Tribunals and Conflicting Jurisdiction: Problems and Possible Solutions', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 67-104
- ORAKHELASHVILI A., 'The Position of the Individual in International Law', in *California Western International Law Journal*, Vol. 31, Issue 2, 2001, pp. 241-276
- ORREGO VICUÑA F., 'Individuals and Non-State Entities before International Courts and Tribunals', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5, 2001, pp. 53-66
- OUGUERGOUZ F., 'La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale', in *Annuaire français de droit international*, Vol. 52, 2006, pp. 213-240
- PALCHETTI P., 'The Power of the International Court of Justice to Indicate Provisional Measures to Prevent the Aggravation of a Dispute', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 21, Issue 3, 2008, pp. 623-642
- PALCHETTI P., 'Amici curiae davanti alla Corte internazionale di giustizia?', in *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. 83(4), 2000, pp. 965-991
- PALCHETTI P., 'La controversia tra Georgia e Russia davanti alla Corte internazionale di giustizia: l'ordinanza sulle misure provvisorie del 15 ottobre 2008', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 1, 2009, pp. 111-128
- PALCHETTI P., 'Opening the International Court of Justice to Third States: Intervention and Beyond', in *Max Planck Yearbook of United Nations*, Vol. 6, 2002, pp. 139-181
- PALCHETTI P., 'Ricorsi interstatali in materia di diritti umani: uno strumento da maneggiare con cura', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(2), 2021, pp. 361-368

PALCHETTI P., 'The Authority of the Decisions of International Judicial or Quasi-Judicial Bodies in the Case Law of the International Court of Justice: Dialogue or Competition?', in *Gaetano Morelli Lectures Series*, Vol. 2, 2018, pp. 107-121

PALMISANO G., 'Le garanties de non-repetition entre codification et réalisation juridictionnelle du droit: à propos de l'affaire *LaGrand*', in *Revue générale de droit international public*, Vol. 106, Issue 4, 2002, pp. 753-790

PAPA M.I., 'Interesse ad agire davanti alla Corte internazionale di giustizia e tutela di valori collettivi nella sentenza sul caso Belgio c. Senegal', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 7(1), 2013, pp. 79-104

PAPA M.I., 'La tutela degli interessi collettivi nell'ordinanza sulle misure provvisorie nel caso Gambia c. Myanmar', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 103(3), 2020, pp. 729-750

PAPA M.I., 'Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi *erga omnes*', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 91(3), 2008, pp. 669-737

PASCALE G., 'La mancata 'esplosione' del contenzioso interstatale nel sistema africano di tutela dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(3), 2021, pp. 657-670

PASQUALUCCI J.M., 'Interim Measures in International Human Rights: Evolution and Harmonization', in *Vanderbilt journal of Transnational Law*, Vol. 38, Issue 1, 2005, pp. 1-49

PAUWELYN J., 'Forum Shopping before International Tribunals: (Real) Concerns, (Im)Possible Solutions', in *Cornell International Law Journal*, Vol. 42, Issue 1, 2009, pp. 77-118

PERGANTIS V., 'Towards a "Humanization" of Diplomatic Protection?', in *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)/Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 66, Issue 2, 2006, pp. 351-397

POSNER E.A., 'The Decline of the International Court of Justice', in *John M. Olin Program in Law and Economics - Working Paper No. 233*, 2004, pp. 1-38

PUSTORINO P., 'La riparazione dei danni nella sentenza della Corte europea nel caso Cipro c. Turchia', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 97(4), 2014, pp. 1108-1122

PUSTORINO P., 'Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 89(1), 2006, pp. 68-104

RAGNI C., 'Il contenzioso interstatale sui diritti umani: questioni aperte e prospettive future', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 15(3), 2021, pp. 599-612

REDGWELL C.J., 'Reservations to Treaties and Human Rights Committee General Comment No. 24', in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 46, Issue 2, 1997, pp. 390-412

REMEZAITTE R., 'Chiragov and Others v. Armenia & Sargsyan v. Azerbaijan (Eur. Ct. H.R.)', in *International Legal Materials*, Vol. 57, Issue 3, 2018, pp. 405-436

- RESS G., 'The Effect of Decisions and Judgments of the ECtHR in the Domestic Legal Order', in *Texas International Law Journal*, Vol. 40, Issue 3, 2004–2005, pp. 359-382
- RIETER E., 'Provisional Measures: Binding and Persuasive? Enabling Human Rights Adjudicators to Follow-Up on State Disrespect', in *Netherlands International Law Review*, Vol. 59, Issue 2, 2012, pp. 165-198
- ROGERS W.D., BEAT J.A., WOLF C., 'Application of El Salvador to Intervene in the Jurisdiction and Admissibility Phase of Nicaragua v. United States', in *American Journal of International Law*, Vol. 78, Issue 4, 1984, pp. 929-936
- ROMANO C.P.R., 'A Taxonomy of International Rule of Law Institutions', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 2, Issue 1, 2011, pp. 241-277
- ROMANO C.P.R., 'The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle', in *The New York Journal of International Law & Politics*, Vol. 31, 1999, pp. 709-751
- RYSSDALL R., 'The Coming of Age of the European Convention on Human Rights', in *European Human Rights Law Review*, Vol. 1, 1996, pp. 18-29
- SACCUCCI A., 'Il caso *Mamatkulov* dinanzi alla Corte europea dei diritti umani: un problematico *revirement* in tema di efficacia delle misure provvisorie', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 87(1), 2004, pp. 70-146
- SACCUCCI A., 'Le misure provvisorie della Corte europea dei diritti umani nell'ambito della procedura di ricorso interstatale *Georgia c. Russia*', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 3 2009, pp. 129-150
- SACCUCCI A., 'Obblighi di riparazione e revisione dei processi nella Convenzione europea dei diritti umani', in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 85(3), 2002, pp. 618-681
- SALERNO F. 'Sulle norme internazionali «terziarie» a tutela dei diritti umani', in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. 1, 2008, pp. 21-49
- SANDS P., 'Treaty, Custom and the Cross-Fertilization of International Law', in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, Vol. 1, Issue 1, Art. 4, 1998, pp. 85-106
- SAROOSHI S., 'Provisional Measures and Investment Treaty Arbitration', in *Arbitration International*, Vol. 29, Issue 3, 2013, pp. 361-380
- SCHABAS W.A., 'Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform', in *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 32, 1995, pp. 39-81
- SCHWELB E., 'Civil and Political Rights: The International Measures of Implementation', in *American Journal of International Law*, Vol. 62, Issue 4, 1968, pp. 827-868

SCHWELB E., 'The International Measures of Implementation of the Covenant on Civil and Political Rights and of the Optional Protocol', in *Texas International Law Journal*, Vol. 12, Issues 2-3, 1977, pp. 141-186

SCHWELB E., 'The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination', in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 15, Issue 4, 1966, pp. 996-1068

SHANY Y., 'No Longer a Weak Department of Power? Reflections on the Enforcement of a New International Judiciary', in *European Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 1, 2009, pp. 73-91

SHAPOVALOV A., 'Should a requirement of "clean hands" be a prerequisite to the exercise of diplomatic protection? Human rights implications of the International Law Commission's debate', in *American University International Law Review*, Vol. 20, Issue 4, 2004, Art. 3, pp. 829-866

SHELTON D., 'Remedies in the Inter-American System', in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 92, 1998, pp. 202-206

SHELTON D., 'The participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings', in *American Journal of International Law*, Vol. 88, Issue 4, 1994, pp. 611-642

SICILIANOS L.-A., 'L'influence des droits de l'homme sur la structure du droit international. Première partie: la hiérarchisation de l'ordre juridique international', in *Revue générale de droit international public*, Vol. 116, Issue 2, 2012, pp. 241-274

SICILIANOS L.-A., 'The Classification of Obligations and the Multilateral Dimension of the Relations of International Responsibility', in *The European Journal of International Law*, Vol. 13, Issue 5, 2002, pp. 1127-1145

SIMMA B., 'Mainstreaming Human Rights: The Contribution of the International Court of Justice', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 3, Issue 1, 2012, pp. 7-29

SIMMA B., 'Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner' in *European Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 2, 2009, pp. 265-297

SINCLAIR A.C., REPOUSIS O.G., 'An Overview of Provisional Measures in ICSID Proceedings', in *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, Vol. 32, Issue 2, 2017, pp. 431-446

SPANO R., 'The Future of the European Court of Human Rights – Subsidiarity, Process-Based Review and Law', in *Human Rights Law Review*, Vol. 18, Issue 3, 2018, pp. 473-494

SREENIVASA RAO P., 'Multiple International Judicial Forums: A Reflection of the Growing Strength of International Law or Its Fragmentation?', in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 25, Issue 4, 2003-2004, pp. 929-962.

SZTUCKI J., 'Intervention under Article 63 of the ICJ Statute in the Phase of Preliminary Proceedings: The *Salvadoran Incident*', in *American Journal of International Law*, Vol. 79, Issue 4, 1985, pp. 1005-1036

- TAMADA D., 'Inter-State Communication under ICERD: From *ad hoc* Conciliation to Collective Enforcement?', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 12, Issue 3, 2021, pp. 405-426
- TAMS C.J., 'Recognizing Guarantees and Assurances of Non-Repetition: *LaGrand* and the Law of State Responsibility', in *The Yale Journal of International Law*, Vol. 27, 2002, pp. 441-444
- THORNBERRY P., 'Confronting Racial Discrimination: A CERD Perspective', in *Human Rights Law Review*, Vol. 5, Issue 2, 2005, pp. 239-269
- TIGROUDJA H., 'Procedural Developments at International Human Rights Courts and Bodies', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 19, Issue 2, 2020, pp. 304-341
- TOMUSCHAT C., 'Evolving Procedural Rules: the UN Human Rights' Committee's First Two Years of Dealing with Individual Communications', in *Human Rights Law Journal*, Vol. 1, 1980, pp. 249-257
- TREVES T., 'Litigating global crises. Setting the scene: What role for international courts and tribunals in the management of climate change, mass migration and pandemics?', in *Questions of International Law (QIL)*, Zoom-Out, Vol. 85, 2021, pp. 5-15
- VAN DEN HERIK L., 'Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Croatia v. Serbia*) (I.C.J.)', in *International Legal Materials*, Vol. 54, Issue 5, 2015, pp. 787-889
- VERMEER-KÜNZLI A., 'A Matter of Interest: Diplomatic Protection and State Responsibility Erga Omnes', in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, Issue 3, 2007, pp. 553-581
- VERMEER-KÜNZLI A., 'As If: The Legal Fiction in Diplomatic Protection', in *European Journal of International Law*, Vol. 18, Issue 1, 2007, pp. 37-68
- VERMEER-KÜNZLI A., 'Diallo and the Draft Articles: The Application of the Draft Articles on Diplomatic Protection in the *Abmadou Sadio Diallo* Case', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 20, Issue 4, 2007, pp. 941-954
- VERMEER-KÜNZLI A., 'Diallo: Between Diplomatic Protection and Human Rights', in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 4, Issue 3, 2013, pp. 487-500
- VERMEER-KÜNZLI A., 'The Subject Matters: The ICJ and Human Rights, Rights of Shareholders, and the *Diallo* Case', in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, Issue 3, 2011, pp. 607-625
- VIERDAG E.W., 'Some Remarks about Special Features of Human Rights Treaties', in *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 25, 1994, pp. 119-142
- VILJOEN F., 'Fact-Finding by UN Human Rights Complaints Bodies – Analysis and Suggested Reforms', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 8, 2004, pp. 49-100

VILJOEN F., 'Promising profiles: An interview with the four new members of the African Commission on Human and Peoples' Rights', in *African Human Rights Law Journal*, Vol. 6, Issue 1, 2006, pp. 237-248

VILJOEN F., ABEBE A.K., 'Amicus curiae Participation Before Regional Human Rights Bodies in Africa', in *Journal of African Law*, Vol. 58, Issue 1, 2014, pp. 22-44

WALDOCK H.M., *Decline of Optional Clause*, in *British Yearbook of International Law*, Vol. 32, 1955-1956, pp. 244-287

WHITE R., BOUSSIAKOU I., 'Voices from the European Court of Human Rights' in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 27, Issue 2, 2009, pp. 167-189

WIGARD K., POMSON O., MCINTYRE J., 'Keeping score: an empirical analysis of the interventions in *Ukraine v Russia*, in *Journal of International Dispute Settlement*', Vol. 14, Issue 3, 2023, pp. 305-327

WILDHABER L., 'Article 41 of the European Convention on Human Rights: Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights', in *Baltic Yearbook of International Law*, Vol. 3, 2003, pp. 1-18

ZEMANEK K., 'New Trends in the Enforcement of Erga Omnes Obligations', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, pp. 1-52

ZIMMERMANN A., 'Human Rights Treaty Bodies and the Jurisdiction of the International Court of Justice', in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 12, Issue 1, 2013, pp. 5-29

ZVOBGO K., SANDHOLTZ W., MULESKY S., 'Reserving Rights: Explaining Human Rights Treaties Reservations', in *International Studies Quarterly*, Vol. 64, Issue 4, 2020, pp. 785-797

CONTRIBUTI IN OPERE COLLETTANEE

AKHAVAN P., 'Forum Shopping and Human Rights: Staring at the Empty Shelves', in SCHEININ M. (ed.), *Human Rights Norms in 'Other' International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2019, pp. 412-437

BARNIDGE R.P., 'The Contribution of Judge Antônio Augusto Cançado Trindade to the Adjudication of International Human Rights Law at the International Court of Justice', in GREEN J.A., WATERS C.P.M. (eds.) *Adjudicating International Human Rights: Essays in Honour of Sandy Ghandhi* (The Hague: Brill Nijhoff), 2015, pp. 34-49

BERNHARDT R., 'Just Satisfaction under the European Convention on Human Rights', in RAGAZZI M. (ed.) *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers), 2005, pp. 243-252

BOEREFIJN I., 'Follow-up of the Views of the United Nations Treaty Bodies', in VAN EMMERIK M.L., VAN KEMPEN P.H.PH.M.C., BARKHUYSEN T. (eds.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order* (The Hague, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers), 1999, pp. 101-112

BOISSON DE CHAZOURNES L., 'Advisory Opinions and the Furtherance of the Common Interest of Humankind', in BOISSON DE CHAZOURNES L., ROMANO C.P.R., MACKENZIE R. (eds.), *International Organization and International Dispute Settlement: Trends and Prospects* (Leiden: Brill Nijhoff), 2002, pp. 105-118

BOWRING B., 'Georgia, Russia and the Crisis of the Council of Europe: Inter-State Applications, Individual Complaint and the Future of the Strasbourg Model of Human Rights Litigation', in GREEN J.A., WATERS C.P.M. (eds.), *Conflict in the Caucasus. Implications for International Legal Order* (New York: Palgrave MacMillan), 2010, pp. 114-135

BROWN C., 'Inherent Powers in International Adjudication', in ROMANO C.P.R., ALTER K.J., SHANY Y. (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 828-846

BYDLINSKI F., 'Methodological approaches to the tort law of the ECHR', in FENYVES A., KARNER E., KOZIOL H., STEINER E. (eds.), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (Berlin-Boston: De Gruyter), 2011, pp. 29-128

ÇALI B., 'Specialized Rules of Treaty Interpretation: Human Rights', in HOLLIS D.B. (ed.), *The Oxford Guide to Treaties* (Oxford: Oxford University Press, 2nd Edition), 2020, pp 504-522

CERNA C., 'The Inter-American Commission on Human Rights: its Organization and Examinations of Petitions and Communications', in HARRIS D.J., LIVINGSTONE S. (eds.), *The Inter-American System of Human Rights* (Oxford: Clarendon Press), 1998, pp. 65-114

COURTIS C., ROSSI J., 'Individual Complaints Procedure', in LANGFORD M., PORTER B., BROWN R., ROSSI J. (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria: Pretoria University Law Press), 2016, pp. 37-76

CRAWFORD J., 'Responsibility for Breaches of Communitarian Norms: An Appraisal of Article 48 of the ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', in FASTENRATH U., GEIGER R., KHAN D.-E., PAULUS A., VON SCHORLEMER S., VEDDER C. (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press) 2011, pp. 224-240

CRAWFORD J., KEENE A., 'The Structure of State Responsibility under the European Convention on Human Rights', in VAN AAKEN A., MOTOC I. (eds.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press) 2018, pp. 178-198

D'ARGENT P., 'Compliance, Cessation, Reparation and Restitution in the Wall Advisory Opinion', in DUPUY P.-M., FASSBENDER B., SHAW M.N., SOMMERMANN K.-P. (eds.), *Common Values*

in *International Law: Essays in Honour of Christian Tomuschat* (Kehl: N.P. Engel Verlag), 2006, pp. 463-477

DAVIDSON J.S., 'Intention and Effect: The Legal Status of the Final Views of the Human Rights Committee', in HUSCROFT G., RISHWROTH P. (eds.), *Litigating Rights: Perspectives from Domestic and International Law* (Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing), 2002, pp. 305-322

DE ALBUQUERQUE C., LANGFORD M., 'The Origins of the Optional Protocol', in LANGFORD M., PORTER B., BROWN R., ROSSI J. (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria: Pretoria University Law Press), 2016, pp. 17-36

DE BRABANDERE E., 'Pragmatism in International Law: Non-State Actor Participation in International Dispute Settlement', in D'ASPREMONT J. (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law* (London: Routledge), 2011, pp. 342-360

DE VEY MESTDAGH K., 'Reform of the European Convention on Human Rights in a Changing Europe', in LAWSON R., DE BLOIS M., *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe – Essays in Honour of H.G. Schermers*, Vol. III (Dordrecht: Martinus Nijhoff), 1994, pp. 337-360

DECAUX E., 'The Potential for Inter-State Conciliation within the Framework of the UN Treaties for the Protection of Human Rights', in TOMUSCHAT C., KOHEN M. (eds.), *Flexibility in International Dispute Settlement: Conciliation Revisited* (Leiden: Brill Nijhoff), 2020, pp. 39-82

DUPUY P.-M., HOSS C., 'Article 34', in ZIMMERMANN A., TAMS C.J., OELLERS-FRAHM K., TOMUSCHAT C. (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition), 2019, pp. 663-683.

EBOBRAH S.T., 'International Human Rights Courts', in ROMANO C.P.R., ALTER K.J., SHANY Y. (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 225-249

EIKEN D., 'Inter-state cases under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination', in WEIß N., ZIMMERMANN A. (eds.), *Human Rights and International Humanitarian Law: Challenges Ahead* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 197-222

EISEMANN P.M., 'Quelques observations sur les mesures conservatoires indiquées par la Cour de La Haye', in BOSCHIERO N., SCOVAZZI T., PITEA C., RAGNI C. (eds.), *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honour of Tullio Treves* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2013, pp. 121-136

EUSTATHIADES C. TH., 'Les Recours Individuels a la Commission Europeenne des Droits de l'Homme', in CONSTANTOPOULOS D.S., EUSTATHIADES C. TH., FRAGISTAS C.N. (eds.), *Grundprobleme des Internationalen Rechts, Festschrift für Jean Spiropoulos* (Bonn: Schimmelbusch & Co.), 1957, pp. 111-138

FITZMAURICE M., 'International Responsibility and Liability', in BODANSKY D., BRUNNÉE J., HEY E. (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press), 2008, pp. 1010-1035

FITZMAURICE M., 'Interpretation of Human Rights Treaties', in SHELTON D. (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press), 2014, pp. 739-771

GAJA G., 'A New Way for Submitting Observations on the Construction of Multilateral Treaties to the International Court of Justice', in FASTENRATH U., GEIGER R., KHAN D.-E., PAULUS A., VON SCHORLEMER S., VEDDER C. (eds.), *From Bilateralism to Community Interests: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), 2011, pp. 665-672

GAJA G., 'Claims Concerning Obligations *Erga Omnes* in the Jurisprudence of the International Court of Justice', in PISILLO MAZZESCHI R., DE SENA P. (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law* (Berlin: Springer), 2018, pp. 39-46

GAJA G., 'Is a State Specially Affected when Its National's Human Rights Are Infringed?', in VOHRAH L.C., POCAR F., FEATHERSTONE Y., FOURMY O., GRAHAM M.F., HOCKING J., ROBSON N. (eds.), *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (Leiden: Brill Nijhoff), 2003, pp. 373-382

GATTINI A., 'Alcune osservazioni sulla tutela degli interessi individuali nei progetti di codificazione della Commissione del diritto internazionale sulla responsabilità internazionale e sulla protezione diplomatica', in SPINEDI M., GIANELLI A., ALAIMO M.L. (a cura di), *La codificazione della responsabilità internazionale degli Stati alla prova dei fatti. Problemi e spunti di riflessione* (Milano: Giuffrè), 2006, pp. 431-466

GINSBURG T., 'Political Constraints on International Courts', in ROMANO C.P.R., ALTER K.J., SHANY Y. (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 483-502

GOWLLAND-DEBBAS V., 'The ICJ and the Challenges of Human Rights Law', in ANDENAS M., BJØRGE E. (eds.), *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2015, pp. 109-145

GROSS L., 'Compulsory Jurisdiction under the Optional Clause', in DAMROSCH L.F. (ed.), *The International Court of Justice at a Crossroads* (New York: Dobbs Ferry), 1987, pp. 19-57

HELPER L.R., 'Why States Create International Tribunals: A Theory of Constrained Independence', in VOIGT S., ALBERT M., SCHMIDTCHEN D. (eds.), *International Conflict Resolution* (Tübingen: Mohr Siebeck), 2006, pp. 253-276

HERNANDEZ G., 'Non-state actors from the perspective of the International Court of Justice', in D'ASPROMONT J. (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law* (London: Routledge), 2011, pp. 140-164

HOFBAUER J.A., 'Erga Omnes (Partes)', in BINDER C., NOWAK M., HOFBAUER J.A., JANIG P. (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 89-97.

IOFFE Y., 'Reparations for Human Rights Violations', IN BINDER C., NOWAK M., HOFBAUER J.A., JANIG P. (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 136-143

JANIS M.W., 'Individuals and the International Court', in MULLER A.S., RAIČ D., THURÁNSZKY J.M. (eds.), *The International Court of Justice: Its Future Role After Fifty Years* (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers), 1997, pp. 205-218

JOUANNET E., 'Quelques observations sur la signification de la notion d'urgence', in RUIZ-FABRI H., JOREL J.-M. (eds.), *Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales, regards croisés* (Paris: Éditions A. Pedone), 2001, pp. 205-210

KARNER E., 'Concluding remarks on causation', in FENYVES A., KARNER E., KOZIOL H., STEINER E. (eds.), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (Berlin-Boston: De Gruyter 2011), pp. 853-842

KEANE D., 'Inter-state cases under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination', in ZIMMERMANN A., WEIß N. (eds.), *Human Rights and International Humanitarian Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 199-224

KENT A., TRINIDAD J., 'Amicus curiae participation in international proceedings: Forever friends?', in KENT A., SKOUTARIS N., TRINIDAD J. (eds.), *The Future of International Courts: Regional, Institutional and Procedural Challenges* (London; New York: Routledge), 2019, pp. 235-248

KLEIN E., 'Individual Reparation Claims under the International Covenant on Civil and Political Rights: The Practice of the Human Rights Committee', in RANDELZHOFFER A., TOMUSCHAT C. (eds.), *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff), 1999, pp. 27-42

KOLB R., 'General Principles of Procedural Law', in ZIMMERMANN A., TAMS C.J., OELLERS-FRAHM K., TOMUSCHAT C. (eds.), *The Statute of the International Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press, 3rd Edition), 2019, pp. 963-1006

KREß C., 'The International Court of Justice and the Law of Armed Conflicts', in TAMS C.J., SLOAN J. (eds.), *The Development of International Law by the International Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 262-298

KRSTICEVIC V., GRIFFEY B., 'Remedies and Enforcement, Remedial Recommendations', in LANGFORD M., PORTER B., BROWN R., ROSSI J. (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria: Pretoria University Law Press), 2016, pp. 327-358

KRÜGER H., NORGAARD C., 'The Right of Application', in MCDONALD R., MATSCHER F., PETZOLD H. (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights* (Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers) 1993, pp. 657-676

LABAYLE H., 'Article 24', in PETTITI L., DECAUX E., IMBERT P.-H. (eds.) *La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article* (Paris: Editions Economica; 2nd Edition), 1999, pp. 571-578

LANGFORD M., LORENS C., TELSON N., 'Inter-State Procedure', in LANGFORD M., PORTER B., BROWN R., ROSSI J. (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria: University of Pretoria Press), pp. 147-171

LANGFORD M., 'Substantial Obligations', in LANGFORD M., PORTER B., BROWN R., ROSSI J. (eds.), *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary* (Pretoria: University of Pretoria Press), pp. 203-252

LANGFORD M., COOMANS F., ISA F.G., 'Extraterritorial Duties in International Law' in LANGFORD M., VANDENHOLE W., SCHEININ M., VAN GENUGTEN W. (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2013, pp. 51-113

LEACH P., 'Urgency at the European Court of Human Rights: New Directions and Future Prospects for the Interim Measures Mechanism?', in RIETER E., ZWAAN K., (eds.), *Urgency in Human Rights: The Protective Potential and Legitimacy of Interim Measures* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 197-222

MALINTOPPI L., 'Provisional Measures in Recent ICSID Proceedings: What Parties Request and What Tribunals Order', in BINDER C., KRIEBAUM U., REINISCH A., WITTICH S. (eds.), *International Investment Law for the 21st Century: Essays in Honour of Christoph Schreuer* (Oxford: Oxford University Press), 2009, pp. 157-184

MARCHUK I., 'From warfare to 'lawfare': increased litigation and rise of parallel proceedings in international courts. A case study of Ukraine's and Georgia's actions against the Russian Federation', in KENT A., SKOUTARIS N., TRINIDAD J. (eds.), *The Future of International Courts: Regional, Institutional and Procedural Challenges* (London; New York: Routledge), 2019, pp. 217-234

MAROTTI L., 'A Game of Give and Take: The ITLOS, the ICJ and Provisional Measures', in PALOMBINO F.M., VIRZO R., ZARRA G. (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2020, pp. 131-146

MIRON A., CHINKIN C., 'Article 62' in ZIMMERMANN A., TAMS C.J., OELLERS-FRAHM K., TOMUSCHAT C. (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 3rd Edition), 2019, pp. 1686-1740

MIRON A., CHINKIN C., 'Article 63' in ZIMMERMANN A., TAMS C.J., OELLERS-FRAHM K., TOMUSCHAT C. (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 3rd Edition), 2019, pp. 1741-1774

MYIER E., 'Human Rights without Peace? The European Court of Human Rights and Conflicts Between High Contracting Parties', in BUYSE A. (ed.), *Margins of Conflicts, the ECHR and Transitions to and from Armed Conflicts* (Cambridge: Intersentia), 2011, pp. 1-34

O'CONNELL M.E., VANDERZEE L., 'The History of International Adjudication', in ROMANO C.P.R., ALTER K.J., SHANY Y., (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 40-61

OELLERS-FRAHM K., 'Expanding the Competence to Issue Provisional Measures – Strengthening the International Judicial Function', in VON BOGDANDY A., VENZKE I. (eds.), *International Judicial Lawmaking: On Public Authority and Democratic Legitimation in Global Governance* (Berlin; Heidelberg: Springer), 2012, pp. 389-409

OELLERS-FRAHM K., 'Nowhere to go? The obligation to settle disputes peace in the absence of compulsory jurisdiction', in GIEGERICH T., HEINZ U. (eds.), *A wiser century? Judicial dispute settlement, disarmament, and the laws of war 100 years after the second Hague Peace Conference* (Berlin: Duncker & Humblot), 2009, pp. 435-454

ORZAN M.F., 'The Procedural Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union', in PALOMBINO F.M., VIRZO R., ZARRA G. (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 199-214

PAPADAKI M., 'Substantive and Procedural Rules in International Adjudication: Exploring their Interaction in Intervention before the International Court of Justice', in RUIZ FABRI H. (ed.), *International Law and Litigation: A Look into Procedure* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), 2019, pp. 37-64

PASCALE G., 'Provisional Measures Under the African Human Rights System', in PALOMBINO F.M., VIRZO R., ZARRA G. (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 253-278

PASTOR VILANOVA P., 'Third parties involved in international litigation proceedings. What are the challenges for the ECHR?', in PINTO DE ALBUQUERQUE P., WOJTYCZEK K. (eds.), *Judicial Power in a Globalized World: Liber Amicorum Vincent De Gaetano* (Cham: Springer), 2019, pp. 377-393

PELLET A., MÜLLER D., 'Reservations to Human Rights Treaties: Not an Absolute Evil...', in FASTENRATH U., GEIGER R., KHAN D.-E., PAULUS A., VON SCHORLEMER S., VEDDER C. (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), 2011, pp. 521-551

PETTITI L.E., 'Les Recours Interétatiques dans le Système de la Convention Européenne des Droits de l'Homme', in BARDONNET D. (ed.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: Perspectives d'avenir* (Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers), 1991, pp. 331-396

PINTO M., 'NGOs and the Inter-American Court of Human Rights', in TREVES T., FRIGESSI DI RATTALMA M., TANZI A., FODELLA A., PITEA C., RAGNI C. (eds.), *Civil society, International Courts and Compliance Bodies* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2005, pp. 47-56

PISILLO MAZZESCHI R., 'Impact on the Law of Diplomatic Protection', in KAMMINGA M.T., SCHEININ M. (eds.), *The Impact of Human Rights Law on General International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2009, pp. 211-234

PISILLO MAZZESCHI R., 'International Obligations to Provide for Reparation Claims?', in RANDELZHOFFER S., TOMUSCHAT C. (eds.), *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff), 1999, pp. 149-172

PREBENSEN S., 'Inter-State Complaints under Treaty Provisions – The experience under the European Convention on Human Rights', in ALFREDSSON G., GRIMHEDEN J., RAMCHARAN B.G., DE ZAYAS A. (eds.), *International Monitoring Mechanisms: Essays in Honor of Jacob Th. Möller* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff; 2nd Revised Edition), 2009, pp. 411-464

REISMAN M.W., BENESCH S., 'The Use of Friendly Settlements in the Inter-American Human Rights System', in VOHRAH L.C., POCAR F., FEATHERSTONE Y., FOURMY O., GRAHAM M.F., HOCKING J., ROBSON N. (eds.), *Man's Inhumanity to Man: Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese* (Leiden: Brill Nijhoff), 2003, pp. 741-770

RIETER E., 'Introduction: Perspectives on the Protective Potential of Interim Measures in Human Rights Cases', in RIETER E., ZWAAN Z. (eds.), *Urgency and Human Rights: The Protective Potential and Legitimacy of Interim Measures* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 1-15

RISINI I., 'The Inter-State Application Under the European Convention on Human Rights: More Than Diplomatic Protection', in WEIB N., THOUVENIN J.-M. (eds.), *The Influence of Human Rights on International Law* (Cham: Springer International Publishing), 2015, pp. 69-77

RIVERA JUARISTI F., 'The *amicus curiae* in the Inter-American Court of Human Rights (1982-2013)' in HAECK Y., RUIZ CHIRIBOGA O., BURBANO HERRERA C. (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights: Theory and Practice, Present and Future* (Cambridge: Intersentia) 2015, pp. 103-134

ROBERTSON A.H., 'The Implementation System: International Measures', in HENKIN L. (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights* (New York: Columbia University Press), 1981, pp. 332-369

RODLEY N., 'The International Court of Justice and Human Rights Treaty Bodies', IN ANDENAS M., BJØRGE E. (eds.), *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2015, pp. 87-108

ROGGE K., 'Examining the merits of human rights applications – The legal issues', in MAHONEY P., MATSCHER F., PETZOLD H., WILDHABER L., RYSSDAL R. (eds.), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne; Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal* (Köln: Carl Heymanns Verlag), 2000, pp. 1215-1224.

ROGGE K., 'Inter-State cases under Article 33 of the European Convention on Human Rights' in HARTIG H. (ed.), *Trente ans de droit européen des droits de l'homme: Etudes à la mémoire de Wolfgang Strasser* (Brussels: Bruylant), 2007, pp. 289-306

ROMANO C.P.R., 'The Rule of Prior Exhaustion of Domestic Remedies: Theory and Practice in International Human Rights Procedures' in BOSCHIERO N., SCOVAZZI S., PITTEA C., RAGNI C. (eds.), *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honour of Tullio Treves* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2013, pp. 561-572

ROSENNE S., 'Reflections on the Position of the Individual in Inter-State Litigation in the International Court of Justice', in SANDERS P. (ed.), *International Arbitration: Liber Amicorum for Martin Domke* (The Hague: Martinus Nijhoff), c1967, pp. 240-251

SACCUCCI A., 'Interim Measures at the European Court of Human Rights: Future and Challenges', in PALOMBINO F.M., VIRZO R., ZARRA G. (eds.), *Provisional Measures Issues by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 215-252

SALOMON M. E. 'Deprivation, Causation, and the Law of International Cooperation' in LANGFORD M., VANDENHOLE W., SCHEININ M., VAN GENUGTEN W. (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press), 2013, pp. 259-298

SCHMIDT M.G., 'Article 41', in DECAUX E. (ed.), *Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques: Commentaire article par article* (Paris: Editions Economica), 2011, pp. 731-736

SCHREUER C., 'What Is a Legal Dispute?', in BUFFARD I., CRAWFORD J., PELLET A., WITTICH S. (eds.), *International Law Between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner* (Koninklijke: Brill Nijhoff), 2008, pp. 959-980

SHANY Y., 'Jurisdiction and Admissibility', in ROMANO C.P.R., ALTER K.J., SHANY Y. (eds.), *The Oxford Handbook of International Adjudication* (Oxford: Oxford University Press), 2013, pp. 779-805

SHEARER I., 'Human Rights as a Subject of International Litigation', in KLEIN N. (ed.), *Litigating International Law Disputes: Weighing the Options* (New York: Cambridge University Press), 2014, pp. 353-374

SHELTON D., 'The United Nations Principles and Guidelines of Reparations: Context and Contents', in DE FEYTER K., PARMENTIER S., BOSSUYT M., LEMMENS P. (eds.), *Out of the Ashes: Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations* (Antwerp: Intersentia), 2005, pp. 11-34

SICILIANOS L.A., 'La Tierce Intervention Devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme', in RUIZ FABRI H., SOREL J.-M. (eds.), *Le Tiers à l'Instance Devant les Juridictions Internationales* (Paris: Pedone), 2005, pp. 123-150

SIMMA B., 'Human Rights Before the International Court of Justice: Community Interest Coming to Life?', in HESTERMAYER H. P., KÖNIG D., MATZ-LÜCK N., RÖBEN V., SEIBERT-FOHR A., STOLL P.-T., VÖNEKY S. (eds.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum* (The Hague: Brill Nijhoff), 2011, pp. 577-603

SIMMA B., 'Human Rights Before the International Court of Justice: Community Interest Coming to Life?', in TAMS C.J., SLOAN J. (eds.), *The Development of International Law by the International Court of Justice* (Oxford: Oxford University Press), 2012, pp. 300-325

SMITH R.K.M., 'Gross and Systematic Human Rights Violations', in BINDER C., NOWAK M., HOFBAUER J., HANIG P. (eds.), *Elgar Encyclopedia of Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2022, pp. 369-374

SOREL J.-M., 'Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions interétatiques', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales: regards croisés* (Paris: Pedone), 2003, pp. 8-55

SPARKS T., SOMOS M., 'The Humanisation of Provisional Measures? Plausibility and the Interim Protection of Rights Before the ICJ', in PALOMBINO F.M., VIRZO R., ZARRA G. (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals* (The Hague: T.M.C. Asser Press), 2021, pp. 77-108

STEINER E., 'Just satisfaction under Art. 41 ECHR: A compromise in 1950—problematic now', in FENYVES A., KARNER E., KOZIOL H., STEINER E. (eds.), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (Berlin, Boston: De Gruyter) 2011, pp. 3-26

SUNDBERG F.G.E., 'Control of Execution of Decisions under the European Convention on Human Rights – A Perspective on Democratic Security, Inter-Governmental Cooperation, Unification and Individual Justice in Europe', in ALFREDSSON G., GRIMHEDEN J., RAMCHARAN B.G., DE ZAYAS A. (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff; 2nd Revised Edition), 2009, pp. 465-486

TANZI A., 'Is Damage a Distinct Condition for the Existence of an Internationally Wrongful Act?', in SPINEDI M., SIMMA B. (eds.), *United Nations Codifications of State Responsibility* (New York: Oceana Publications), 1987, pp. 1-33

THORNBERRY P., 'The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)', in MÉGRET F., ALSTON P.G. (eds.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* (Oxford: Oxford University Press, 2nd Edition), 2020, pp. 309-338

TIGNINO M., 'Quasi-Judicial Bodies', in BRÖLMANN C., RADI Y. (eds.), *Research Handbook on the Theory and Practice of International Lawmaking* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), 2016, pp. 242-261

TOIVANEN R., 'Contextualizing Struggles Over Culture and Equality: An Anthropological Perspective', in SCHEININ M., TOIVANEN R. (eds.), *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights* (Turku and Berlin: Åbo Akademi and German Institute for Human Rights), 2004, pp. 179-200

TOMUSCHAT C., 'Article 36', in ZIMMERMANN A., TAMS C.J., OELLERS-FRAHM K., TOMUSCHAT C. (eds.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press; 3rd Edition) 2019, pp. 712-798

TOMUSCHAT C., 'Individual Reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: The Position under General International Law', in RANDELZHOFFER S., TOMUSCHAT C. (eds.), *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff), 1999, pp. 1-26

TOMUSCHAT C., 'Making Individual Communications an Effective Tool for the Protection of Human Rights', in BEYERLIN U., BOTHE M., HOFMANN R., PETERSMANN E.-U., (eds.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhardt* (Berlin: Springer), 1995, pp. 615-634

TREVES T., 'The International Law Commission's Articles on State Responsibility and the settlement of disputes', in RAGAZZI M. (ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (Leiden: Martinus Nijhoff), 2005, pp. 223-234

ULFSTEIN G., 'Individual Complaints', in KELLER H., ULFSTEIN G. (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy* (Cambridge: Cambridge University Press), 2012, pp. 73-115

VAN ALEBEEK R., NOLLKAEMPER A., 'The Legal Status of Decisions of Human Rights Treaty Bodies in National Law', in KELLER H., ULFSTEIN G. (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy* (Cambridge: Cambridge University Press), 2012, pp. 356-413

WATERS C.P.M., 'The Caucasus Conflict and the Role of Law', in GREEN J., WATERS C.P.M. (eds.), *Conflict in the Caucasus: Implications for International Legal Order* (New York: Palgrave MacMillan), 2010, pp. 8-25

WOJCIKIEWICZ ALMEIDA P., 'Enhancing ICJ Procedures in Order to Promote Fundamental Values: Overcoming the Prevailing Tension between Bilateralism and Community Interests', in IOVANE M., PALOMBINO F.M., AMOROSO D., ZARRA G. (eds.), *The Protection of General Interests in Contemporary International Law* (Oxford: Oxford University Press), 2021, pp. 241-263

WOLFRUM R., 'Enforcing Community Interests through International Dispute Settlement: Reality or Utopia?', in FASTENRATH U., GEIGER R., KHAN D.-E., PAULUS A., VON SCHORLEMER S., VEDDER C. (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), 2011, pp. 1132-1146

WOLFRUM R., 'Intervention in the Proceedings before the International Court of Justice and the International Tribunal for the Law of the Sea', in CHANDRASEKHARA RAO P., KHAN R. (eds.), *The International Tribunal for the Law of the Sea: Law and Practice* (The Hague: Kluwer), 2001, pp. 161-172

YAKUSHIJI K., 'The International Court of Justice and Diplomatic Protection', in KADELBACH S., RENSMA T., RIETER E. (eds.), *Judging International Human Rights: Courts of General Jurisdiction as Human Rights Courts* (Cham: Springer), 2019, pp. 103-126

ZIMMERMANN A., 'The Obligation to Prevent Genocide: Towards a General Responsibility to Protect?', in FASTENRATH U., GEIGER R., KHAN D.-E., PAULUS A., VON SCHORLEMER S., VEDDER C. (eds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press), pp. 629-646

ZYBERI G., 'The Interpretation and Development of International Human Rights Law by the International Court of Justice', in SCHEININ M. (ed.), *Human Rights Norms in 'Other' International Courts* (Cambridge: Cambridge University Press), 2019, pp. 28-61

BLOGPOSTS

ACCONCIAMESSA L. 'L'Ucraina chiede alla CIG misure provvisorie contro la Russia, sulla base della Convenzione contro il genocidio: interpretazione 'talmente creativa che potrebbe funzionare' o eccessiva forzatura?', in *SIDIBlog*, 2.03.2022, disponibile su www.sidiblog.org

BATURA J., 'The Objective Friends of the Court – New Insights into the Role of Third Parties before the European Court of Human Rights', in *EJIL:Talk!*, 19.04.2023, disponibile su: www.ejiltalk.org

BATURA J., RISINI I., 'Of Parties, Third Parties and Treaty Interpretation: Ukraine v. Russia (X) before the European Court of Human Rights', in *EJIL:Talk!*, 26.09.2022, disponibile su www.ejiltalk.org

BELLINTANI V., SHARABATI M., 'State Responsibility for Acts of Torture: Netherlands/Canada v Syria at the International Court of Justice', in *OpinioJuris*, 17.07.2023, disponibile su www.opiniojuris.org

CARLI E., 'Community Interests Above All: The Ongoing Procedural Effects of Erga Omnes Partes Obligations Before the International Court of Justice', in *EJIL:Talk!*, 29.12.2023, disponibile su www.ejiltalk.org

CARNEY T., 'Applying International Law to the Nagorno-Karabakh Conflict', in *OpinioJuris*, 22.01.2020, disponibile su www.opiniojuris.org

CONTESSA J., 'Inter-State Cases in Disguise under Inter-American Human Rights Law: Advisory Opinion as Inter-State Disputes', in *Völkerrechtsblog*, 27.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

DESIERTO D., 'The International Court of Justice's 2022 Reparations Judgment in *DRC v. Uganda*: 'Global Sums' as the New Device for Human Rights-Based Inter-State Disputes', 14.02.2022, disponibile su www.ejiltalk.org

DUFFY H., 'Georgia v. Russia: Jurisdiction, Chaos and Conflict at the European Court of Human Rights', in *Just Security*, 2 February 2021, disponibile su www.justsecurity.org

DZEHTSIAROU K., 'Catch 22: The Interim Measures of the European Court of Human Rights in the Conflict between Armenia and Azerbaijan', in *Strasbourg Observers*, 9.10.2020, disponibile su www.strasbourgobservers.com

DZEHTSIAROU K., 'Compensation for Victims in Inter-State Cases. Is *Georgia v Russia (I)* Another Step Forward?', in *Strasbourg Observers*, 14 February 2019, disponibile su www.strasbourgobservers.com

DZEHTSIAROU K., 'The Judgement of Solomon that went wrong: *Georgia v. Russia (II)* by the European Court of Human Rights', in *Völkerrechtsblog*, 26.01.2021, doi: [10.17176/20210126-191100-0](https://doi.org/10.17176/20210126-191100-0), disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

DZEHTSIAROU K., 'Ukraine – Russia Inter-State Application', in *ECHR Blog*, 24 March 2014, disponibile su www.echrblog.blogspot.com

EIKEN J., 'Breaking New Ground – Again? The CERD Committee's Decision on Admissibility in *Palestine v. Israel*', in *EJIL:Talk!*, 31.05.2021, disponibile su www.ejiltalk.org

EIKEN J., 'Breaking New Ground? The CERD Committee's Decision on Jurisdiction in the Inter-State Communications Procedure Between Palestine and Israel', in *EJIL:Talk!*, 29.01.2020, disponibile su www.ejiltalk.org

EIKEN J., KEANE D., 'New Rules of Procedure of the Ad Hoc Conciliation Commission in *Palestine v Israel*', in *EJIL:Talk!*, 23.05.2022, disponibile su www.ejiltalk.org

FONTANELLI F., 'The Disputes Between Armenia and Azerbaijan: The CERD Compromissory Clause as a One-way Ticket to Hague', in *EJIL:Talk!*, 11.11.2021, disponibile su www.ejiltalk.org

HILL-CAWTHORNE L., 'The Responsibility of Syria under the Convention Against Torture before the ICJ', in *EJIL:Talk!*, 6.10.2023, disponibile su www.ejiltalk.org

ISTREFI K., BUYSE A., 'Strasbourg Court Issues Interim Measures against Turkey Regarding the Nagorno-Karabakh Conflict', in *ECHR Blog*, 7.10.2020, disponibile su www.echrblog.blogspot.com

KEANE D., 'Application of the CERD Convention (Qatar v. UAE) and "Parallel Proceedings" before the CERD Committee and the ICJ', in *EJIL:Talk!*, 17.05.2019, disponibile su www.ejiltalk.org

KEANE D., 'CERD Reaches Historic Decisions in Inter-State Communications', in *EJIL:Talk!*, 6.09.2019, disponibile su www.ejiltalk.org

KEANE D., 'Towards an Amicable Solution in the Universal Human Rights System: Inter-State Communications under the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination', in *Völkerrechtsblog*, 28.4.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

KELLER H., PISKÓTY R., 'Friendly Settlements as the Sleeping Beauty in Inter-State Cases: Opportunities and Risks for the European Court of Human Rights', in *Völkerrechtsblog*, 28.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

LEACH P., 'Enhancing fact-finding in Inter-State cases: A Critical Challenge for the European Court of Human Rights', in *Völkerrechtsblog*, 29.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

LUSA BORDIN F., 'Still Going Strong: Twenty Years of the Articles on State Responsibility's 'Paradoxical' Relationship between Form and Substance', in *EJIL:Talk!*, 3.08.2021, disponibile su www.ejiltalk.org

MCGARRY B., 'Mass Intervention?: The Joint Statement of 41 States on *Ukraine v. Russia*', in *EJIL:Talk!*, 30.05.2022, disponibile su www.ejiltalk.org

MCGARRY B., 'Third-State Intervention in the Rohingya Genocide Case: How, When, and Why? [Part I], [Part II]', in *OpinioJuris*, 11.09.2020, disponibile su www.opiniojuris.org

MCINTYRE J., 'Goliath vs David (and Friends): A Recap of the Preliminary Objections Hearings in *Ukraine v. Russia*', in *EJIL:Talk!*, 2.11.2023, disponibile su www.ejiltalk.org

MCINTYRE J., 'Less a Wave Than a Tsunami: Procedural Implications for the ICJ of the Article 63 in *Ukraine v. Russia*', in *Völkerrechtsblog*, 11.10.2022, doi: [10.17176/20221011-110234-0](https://doi.org/10.17176/20221011-110234-0), disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

MCINTYRE J., 'The New Wave of Article 63 Interventions at the International Court of Justice', in *EJIL:Talk!*, 16.08.2022, disponibile su www.ejiltalk.org

MCINTYRE J., WIGARD K., POMSON O., 'A Hot Potato: The ICJ's Order on the Admissibility of 32 Declarations of Intervention in *Ukraine v. Russia*', in *EJIL:Talk!*, 13.06.2023, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'Ukraine files ICJ claim against Russia', in *EJIL:Talk!*, 27.02.2022, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'Georgia v. Russia No. 2: The European Court's Resurrection of *Bankovic* in the Context of Chaos', in *EJIL:Talk!*, 25.01.2021, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'ICJ Indicates Provisional Measures in the Myanmar Genocide Case', in *EJIL Talk!*, 23.01.2020, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'ICJ Indicates Provisional Measures in South Africa v. Israel', in *EJIL:Talk!*, 26.01.2024, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'On the Entirely Predictable Outcome of *Croatia v. Serbia*', in *EJIL:Talk!*, 6.02.2015, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'The European Court's Admissibility Decision in Ukraine and The Netherlands v. Russia: The Good, The Bad, The Ugly – Part I', in *EJIL:Talk!*, 26.01.2023, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'The Mariupol Test: Analysing the Briefs of Third States Intervening in Ukraine and the Netherlands v. Russia', in *EJIL:Talk!*, 9.01.2024, disponibile su www.ejiltalk.org.

MILANOVIĆ M., 'The Nagorno-Karabakh Cases', in *EJIL:Talk!*, 23.06.2015, disponibile su www.ejiltalk.org

MILANOVIĆ M., 'What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?', in *EJIL:Talk!*, 24 February 2022, disponibile su www.ejiltalk.org;

MILANOVIĆ M., 'The European Court's Admissibility Decision in Ukraine and The Netherlands v. Russia: The Good, The Bad, The Ugly – Part II', in *EJIL:Talk!*, 26 January 2023, disponibili su www.ejiltalk.org

MIRON A., 'Fact-Finding or Just Evidence Assessment? Practice of the ICJ and ITLOS in Inter-State Cases', in *Völkerrechtsblog*, 29.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

NURIDZHANIAN G., 'Questions of Extraterritorial Jurisdiction in *Ukraine and the Netherlands v. Russia*', in *Völkerrechtsblog*, 27.01.2023, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

PATARROYO P., 'Monitoring Provisional Measures at the International Court of Justice: The Recent Amendment to the Internal Judicial Practice', in *EJIL Talk!*, 22.01.2021, disponibile su www.ejiltalk.org

PAYLAN S., 'Both Sides and Interim Measures for the Armenian Captives from the Nagorno-Karabakh Conflict', in *Cambridge International Law Journal Blog*, 13.10.2021, disponibile su www.elgaronline/cilj

PILLAI P., 'Canada and The Netherlands: New Interventions in *The Gambia v Myanmar* at the International Court of Justice', in *OpinioJuris*, 3.9.2020, disponibile su www.opiniojuirs.org

PILLAI P., 'On the Anvil: The Netherlands v. Syrian Arab Republic at the International Court of Justice?', in *Opinio Juris*, 29 settembre 2020, disponibile su www.opiniojuris.org.

PITEA C., 'The ECHR, Judicial Dialogue and General International Law in *Cyprus v. Turkey* (just satisfaction)', in *SIDIBlog*, 26 maggio 2014, disponibile su www.sidiblog.org

PROPHETTE-PALLASCO A., BATALLA TRILLA A., 'The Committee on Enforced Disappearances: How to reconcile procedural timelines with the urgency of enforced disappearance?', in *Völkerrechtsblog*, 16.12.2020, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

RISINI I., 'Armenia v. Azerbaijan before the European Court of Human Rights', in *EJIL Talk!*, 1.10.2020, disponibile su www.ejiltalk.org

RISINI I., BATURA J., KLEINERT L., 'A 'golden age' of inter-state complaints?: An interview with Isabella Risini, in *Völkerrechtsblog*, 16.09.2020, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

RISINI I., *Strasbourg Has No Chance and Uses It: Interim Measures by the European Court of Human Rights in re Ukraine v Russia no. 10*, *Verfassungsblog*, 3.3.2022, disponibile su www.verfassungsblog.de

STAVRIDIS M., 'Slovenia v. Croatia: A New Admissibility Criterion for Inter-State Applications under the ECHR?', in *EJIL:Talk!*, 6.01.2021, disponibile su www.ejiltalk.org

TIGROUDJA H., 'Could the Collective Guarantee Mechanism be Detrimental to Individuals' International Litigation Capacity? Thoughts on Parallel Inter-State and Individual Applications Before the ECtHR', in *Völkerrechtsblog*, 30.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

TZENG P., 'Interim Measures in Inter-State Proceedings. Comparing the ECtHR and the ICJ', in *Völkerrechtsblog*, 26.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

TZEVELEKOS V.P., 'On the value of interim measures by the ECtHR on Inter-State Disputes', in *Strasbourg Observers*, 3.02.2021, disponibile su www.strasbourgobservers.com

ULFSTEIN G., 'Who is the Final Interpreter in Human Rights: the ICJ v. CERD?', in *EJIL:Talk!*, 22.02.2021, disponibile su www.ejiltalk.org

VILJOEN F., 'A Procedure Likely to Remain Rare in the African System: An Introduction to Inter-State Communications Under the African Human Rights System, in *Völkerrechtsblog*, 27.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

VILLA QUINTANA C.R., 'A decade of victim-centred approaches: The jurisprudence of the Committee on Enforced Disappearance', in *Völkerrechtsblog*, 12.12.2020, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

WENZEL N., 'Rethinking Friendly Settlements under the European Convention on Human Rights: Why We Should Design a New Friendly Settlement Procedure for Inter-State Cases', in *Völkerrechtsblog*, 28.04.2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org

ZYBERI G., 'Application of the Genocide Convention to the Israeli Military Operations in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)', in *International Law Observer*, 2.01.2024, disponibile su www.internationalobserver.eu

VOCI ENCICLOPEDICHE

ALBORS-LLORENS A., 'Provisional Measures: Court of Justice of the European Union (CJEU)', in RUIZ FABRI H. (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], May 2020, disponibile online

BURBANO HERRERA C., HAECK Y., 'Provisional Measures: The Inter-American Court of Human Rights (IACtHR)', in RUIZ FABRI H. (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], April 2019, disponibile online

COTJ.-P., 'Conciliation', in WOLFRUM R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, April 2006, disponibile online

DEL VECCHIO A., 'International Courts and Tribunals: Standing', in WOLFRUM R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], November 2010, disponibile online

DODGE W.S., 'Res iudicata', in WOLFRUM R. (ed.) *Max Planck Encyclopedia for Public International Law*, [MPEPIL], January 2006, disponibile online

FROMAGEAU E., 'Quasi-Judicial Bodies', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], March 2020, disponibile online

GAJA G., 'Standing: International Court of Justice', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], June 2018, disponibile online

GATTINI A., 'Actio Popularis', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], February 2019, disponibile online

GORSKI S., 'Individuals in International Law', in WOLFRUM R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], August 2013, disponibile online

IVANOVA E., 'Intervention: International Tribunal for the Law of the Sea', in RUIZ FABRI H. (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], September 2019, disponibile online

LEACH P., 'Fact-Finding: European Court of Human Rights (ECtHR)', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], June 2018, disponibile online.

MAIA C., GARDOUNIS E., 'Subsidiary Jurisdiction', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], December 2021, disponibile online

MARTI C., 'Provisional Measures: European Court of Human Rights (ECtHR)', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], September 2018, disponibile online

MINERVINI G., 'Slovenia v Croatia, Admissibility, App No 54155/16, IHRL 4211 (ECHR 2020), 18th November 2020, Council of Europe; European Court of Human Rights [ECHR]; Grand Chamber [ECHR]', in *Oxford Reports of International Law* [ORIL], International Human Rights Law's Module [IHRL], 2nd July 2021, disponibile online

MITCHELL A.D., MALONE T., 'Abuse of Process in Inter-State Dispute Resolution', in RUIZ FABRI H. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], December 2016, disponibile online

PAPADAKI M., 'Intervention: International Court of Justice', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], May 2018, disponibile online

PEDRAZZI M., 'Corti internazionali', in *Treccani – Enciclopedia Online*, Roma (disponibile online)

RISHMAWI M., 'Arab Charter on Human Rights', in WOLFRUM R. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], June 2008, disponibile online

ROBERTS C.M., 'Previous Exhaustion of Local Remedies: Human Rights Bodies', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], March 2023, disponibile online

ROSENNE S., 'International Court and Tribunals, Jurisdiction and Admissibility of Inter-State Applications', in WOLFRUM R. (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], March 2006, disponibile online

SALLES L.E., 'Forum Choice and Forum Shopping', in RUIZ FABRI H. (ed.), in *The Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], April 2020, disponibile online

THIRLWAY H., 'Advisory Opinions', in WOLFRUM R. (ed.) *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL] April 2006, disponibile online

TZENG P., 'Incidental Jurisdiction', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, [MPEiPro], January 2022, disponibile online

RISINI I., ULFSTEIN G., 'Human Rights, State Complaints', in WOLFRUM R., PETERS A. (eds.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], June 2022, disponibile online

VAN DEN EYNDE L., 'Amicus Curiae: European Court of Human Rights', in RUIZ FABRI H. (ed.) *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], March 2019, disponibile online

WALTER C. 'Subjects of International Law', in WOLFRUM R. (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], May 2007, disponibile online

WEBER A., 'Intervention: Human Rights Bodies', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia for International Procedural Law* [MPEiPro], May 2021, disponibile online

WOLFRUM R., 'Interim (Provisional) Measures of Protection', in WOLFRUM R. (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], August 2006, disponibile online

WOLFRUM R., 'Provisional Measures: International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)', in RUIZ FABRI H. (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* [MPEiPro], May 2019, disponibile online

ZIMMERMANN A., DEVANEY J., 'International Court and Tribunals, Intervention in Proceedings', in WOLFRUM R. (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL], July 2019, disponibile online

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA CITATA

• CORTE PERMANENTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE

Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, Judgment (Merits, Claim for Indemnity), 13 September 1928, PCIJ Series A, No. 17

Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Interpretation of Judgments Nos. 7 & 8 (Chorzow Factory)*, Judgment, 16 December 1927, PCIJ Series A, No. 13

Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools) (Germany v. Poland)*, Judgment, Merits, 26 April 1928, PCIJ Series A, No. 15

Permanent Court of International Justice (PCIJ), *Status of Eastern Carelia*, Advisory Opinion, 23 July 1923, PCIJ Series B., No 5

Permanent Court of International Justice (PCIJ), *The Case of S.S. Lotus (France v. Turkey)*, Judgment, 7 September 1927, PCIJ Series A, No. 10

Permanent Court of International Justice (PCIJ), *The Case of S.S. "Wimbledon" (United Kingdom, France, Italy and Japan v. Germany)*, Judgment, 17 August 1923, PCIJ Series A, No. 11

Permanent Court of International Justice (PCIJ), *The Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. United Kingdom)*, Judgment, 30 August 1924, PCIJ Series A, No. 2

• CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA

Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 19 December 1978, I.C.J. Reports 1978, p. 3

Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Judgment (Preliminary Objections), 24 May 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 599

Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Judgment (Merits), 30 November 2010, I.C.J. Reports 2010, p. 639

Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Judgment, Compensation owed by the Democratic Republic of the Congo to the Republic of Guinea, 19 June 2012, I.C.J. Reports, 2012, p. 324

Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening), Provisional Measures, Order of 16 March 2022, I.C.J. Reports 2022, p. 211

Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation: 32 States intervening), Order on the Admissibility of Intervention, 15 June 2023

Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Provisional Measures, Order of 3 October 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 623

Ambatielos Case (Greece v. United Kingdom), Judgment (Jurisdiction, Preliminary Objections), 1 July 1952, I.C.J. Reports 1952, p. 28

Application of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and The Netherlands v. Syrian Arab Republic), Provisional Measures, Order of 18 November 2023

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Provisional Measures, Order of 23 January 2020, I.C.J. Reports 2020, p. 3

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment (Merits), 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I.C.J. Reports 1993, p. 325

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment (Merits), 3 February 2015, I.C.J. Reports 2015, p. 3

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024

Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 19 April 2017, I.C.J. Reports 2017, p. 104.

Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation), Judgment (Preliminary Objections), 8 November 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 606

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 361

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia), Provisional Measures, Order of 7 December 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 405

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Judgment (Preliminary Objections), 4 February 2021, I.C.J. Reports 2021, p. 71

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Judgment (Preliminary Objections), 1 April 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 70

Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 355

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406

Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Provisional Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 353

Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment (Merits), 19 December 2005, I.C.J. Reports 2005, p. 168

Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Provisional Measures, Order of 1 July 2000, I.C.J. Reports 2000, p. 11

Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment (Reparations), 9 February 2022, I.C.J. Reports 2022, p. 13

Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 3 February 2006, I.C.J. Reports 2006, p. 6

Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment (Merits), 31 March 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 12

Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment (Preliminary Objections), 5 February 1970, I.C.J. Reports 1970, p. 3

Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, 6 November 2003, I.C.J. Reports 2003, p. 161

Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), Provisional Measures, Order of 8 March 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 6

Continental Shelf (Tunisia v. Libyan Arab Jamahiriya), Judgment (Application by Malta for Permission to Intervene), Judgment, 14 April 1981, I.C.J. Reports 1981, p. 13

Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Judgment (Merits), 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 4

East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, 30 June 1995, I.C.J. Reports 1995, p. 90

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment, 25 September 1997, I.C.J. Reports 1997, p. 7

Haya de la Torre (Colombia v. Peru), Judgment, 13 June 1951, I.C.J. Reports 1951, p. 71

Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France), Provisional Measures, Order of 7 December 2016, I.C.J. Reports 2016, p. 1148

Interhandel Case (Switzerland v. United States of America), Judgment (Preliminary Objections), 21 March 1959, I.C.J. Reports 1959, p. 6

Jadhav (India v. Pakistan), Judgment (Merits), 17 July 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 418

LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment (Merits), 27 June 2001, I.C.J. Reports 2001, p. 466

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 136

Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, 25 February 2019, I.C.J. Reports 2019, p. 95

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, p. 226

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 279

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Canada), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 429

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. France), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 575

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Germany), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 720

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Italy), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 865

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Netherlands), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 1011

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Portugal), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004 I.C.J. Reports 2004, p. 1160

Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom), Judgment (Preliminary Objections), 15 December 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 1307

Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Spain), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999, p. 761

Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United States of America), Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999, p. 916

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 26 November 1984, I.C.J. Reports 1984, p. 392

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Order (Declaration of Intervention of the Republic of El Salvador), 4 October 1984, I.C.J. Reports 1984, p. 215

Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), Judgment (Preliminary Objections), 2 December 1963, I.C.J. Reports 1963, p. 15

Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala), Judgment (Preliminary Objections), 18 November 1953, I.C.J. Reports 1953, p. 119

Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment (Jurisdiction and Admissibility), 20 December 1974, I.C.J. Reports 1974, p. 253

Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. United Kingdom), Judgment (Preliminary Objections), 5 October 2016, I.C.J. Reports 2016, p. 833

Passage through the Great Belt (Finland v. Denmark), Provisional Measures, Order of 29 July 1991, I.C.J. Reports 1991, p. 12

Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment (Merits), 20 July 2012, I.C.J. Reports 2012, p. 422

Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Provisional Measures, Order of 28 May 2009, I.C.J. Reports 2009, p. 139

Request for an examination of the situation in accordance with Paragraph 63 of the Court's judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, Provisional Measures, Order of 22 September 1995, I.C.J. Reports 1995, p. 288

Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, 28 May 1951, I.C.J. Reports 1951, p. 23

South West Africa, Second Phase (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Judgment (Merits), 18 July 1966, I.C.J. Reports 1966, p. 6

Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia v. Malaysia), Application for Permission to Intervene, Judgment, 23 October 2001, I.C.J. Reports 2001, p. 575

Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment (Application by Costa Rica for Permission to Intervene), 4 May 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 348

Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment (Application by Honduras for Permission to Intervene), 4 May 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 420

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment, 24 May 1980, I.C.J. Reports 1980, p. 3

Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand Intervening), Order of 6 February 2013, I.C.J. Reports 2013, p. 3

- **TRIBUNALE INTERNAZIONALE PER IL DIRITTO DEL MARE**

International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives)*, Judgment (Preliminary Objections), 28 January 2021

International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *The "Juno Trader" Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea Bissau)*, Judgment, 10 December 2004

International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *The "Tomimaru" Case (Japan v. Russian Federation)*, Judgment (Prompt Release), 6 August 2007

International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *The M/V “Louisa” Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Spain)*, Judgment, 28 May 2013

International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), *The M/V “Saiga” (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, Judgment, 1 July 1999

- **CORTE PERMANENTE DI ARBITRATO**

Permanent Court of Arbitration (PCA), *The “Arctic Sunrise” Arbitration (Netherlands v. Russia)*, Award on Jurisdiction, 26 November 2014

Permanent Court of Arbitration (PCA), *The “Enrica Lexie” Incident (Italy v. India)*, Order (Request for the Prescription of Provisional Measures), 29 April 2006

- **ORGANO DI APPELLO DELL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO**

United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (India, Malaysia, Pakistan, Thailand v. United States; Intervenors: Australia; Canada; Colombia; Costa Rica; European Communities; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Hong Kong, China; Japan; Mexico; Nigeria; Philippines; Senegal; Singapore; Sri Lanka; Venezuela, Bolivarian Republic of; Pakistan; Thailand), Report of the Appellate Body, 12 November 1998, WT/DS58/AB/R

- **TRIBUNALE PENALE INTERNAZIONALE PER L'EX-JUGOSLAVIA**

Prosecutor v. Duško Tadić (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction), Case No. IT-94-1, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 2 October 1995

- **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI**

A) RICORSI INTERSTATALI

Armenia v. Azerbaijan (II), European Court of Human Rights, Application No. 33412/21, Application Instituting Proceedings, 29 June 2021

Armenia v. Azerbaijan (III), European Court of Human Rights, Application No. 42445/21, Application Instituting Proceedings, 24 August 2021

Armenia v. Azerbaijan (IV), European Court of Human Rights, Application No. 15389/22, Application Instituting Proceedings, 24 March 2022

Armenia v. Azerbaijan, European Court of Human Rights, Application No. 42521/20, Application Instituting Proceedings, 27 September 2020

Armenia v. Turkey, European Court of Human Rights, Application No. 43517/20, Application Instituting Proceedings, 4 October 2020

Austria v. Italy, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Admissibility Decision, 11 January 1961, YB Vol. 4 (1961) p. 116

Austria v. Italy, European Commission of Human Rights, Application No. 777/60, Commission Report, 30 March 1963, YB Vol. 6 (1963), p. 754

Azerbaijan v. Armenia (I), European Court of Human Rights, Application No. 47319/20, Application Instituting Proceedings, 27 October 2020

Azerbaijan v. Armenia (II), European Court of Human Rights, Application No. 39912/22, Application Instituting Proceedings, 18 August 2022

Cyprus v Turkey (I) and (II), European Commission on Human Rights, Applications Nos. 6780/74 and 6950/75, Admissibility Decision, 26 May 1975, YB Vol. 18 (1975), p. 82

Cyprus v Turkey (I) and (II), European Commission on Human Rights, Applications Nos. 6780/74 and 6950/75, Commission Report, 10 July 1976 (Vol. I-II)

Cyprus v. Turkey (III), European Commission on Human Rights, Application No. 8007/77, Admissibility Decision, 10 July 1978, YB Vol. 21 (1978), p. 100

Cyprus v. Turkey (IV), European Commission of Human Rights, Application No. 25781/94, Admissibility Decision, 28 June 1996, DR 86 A

Cyprus v. Turkey (IV), European Commission of Human Rights, Application No. 25781/94, Report of the Commission, 4 June 1999

Cyprus v. Turkey (IV), European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Merits), 10 May 2000, ECHR 2001-IV

Cyprus v. Turkey (IV), European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25781/94, Judgment (Just Satisfaction), 12 May 2014

Democratic Republic of the Congo v. Belgium, European Court of Human Rights [Third Section], Application No. 16554/19, Decision (Inadmissibility), 6 October 2020

Denmark v. Turkey, European Court of Human Rights [First Section], Application No. 34382/97, Decision (struck out of the list), 5 April 2020

Denmark, Norway, Sweden, The Netherlands v. Greece ('First Greek Case'), European Commission on Human Rights, Applications Nos. 3321/67, 3323/67, 334/67, Commission Report, 5 November 1969, YB 'The Greek Case' (1969), p. 196

France, Norway, Denmark, Sweden, and The Netherlands v. Turkey, European Commission on Human Rights, Applications Nos. 9940-44/82, Admissibility Decision, 6 December 1983, YB Vol. 26 (1986), Pt. II, p. 1

France, Norway, Denmark, Sweden, and The Netherlands v. Turkey, European Commission on Human Rights, Applications Nos. 9940-44/82, Report of The Commission (Friendly Settlement), 7 December 1985, DR 44 (1985), p. 31

Georgia v. Russia (I), European Court of Human Rights [Fifth Section], Application No. 13255/07, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 30 June 2009

Georgia v. Russia (I), European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Merits), 3 July 2014

Georgia v. Russia (I), European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 13255/07, Judgment (Just Satisfaction), 31 January 2019

Georgia v. Russia (II), European Court of Human Rights [Fifth Section], Application No. 38263/08, Decision (Admissibility), 13 December 2011

Georgia v. Russia (II), European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Merits), 21 January 2021

Georgia v. Russia (II), European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 38263/08, Judgment (Just Satisfaction), 28 April 2023

Georgia v. Russia (III), European Court of Human Rights [Fifth Section], Application No. 61186/09, Decision (struck out of the list), 16 March 2010

Georgia v. Russia (IV), European Court of Human Rights [Second Section], Application No. 39611/18, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 20 April 2023

Greece v. United Kingdom (I), European Commission on Human Rights [Plenary Session], Application No. 176/56, Decision (Admissibility), 2 June 1956, YB, Vol. 2 (1958-1959), p. 182

Greece v. United Kingdom (I), European Commission on Human Rights, Application No. 176/56, Report of the Commission, 26 September 1958

Greece v. United Kingdom (II), European Commission on Human Rights, Application No. 299/57, Decision (Admissibility), 10 January 1958, YB, Vol. 2 (1958-1959), p. 186

Greece v. United Kingdom (II), European Commission on Human Rights, Application No. 299/57, Report of the Commission, 26 September 1959

Ireland v. United Kingdom (I), European Commission on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Admissibility Decision, 1 October 1972, YB, Vol. 15 (1972), p. 76

Ireland v. United Kingdom (I), European Commission on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Commission Report, 9 February 1976, YB, Vol. 19 (1976), p. 512

Ireland v. United Kingdom (I), European Court on Human Rights [Plenary Session], Application No. 5310/71, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 18 January 1978, YB, Vol. 25, Series A; YB Vol. 23, Series B (1978), p. 1

Latvia v. Denmark, European Court of Human Rights [First Section Committee] Application No. 9717/20, Decision (struck out of the list), 16 June 2020

Liechtenstein v. The Czech Republic, European Court of Human Rights, Application No. 35738/20, Application Instituting Proceedings, 19 August 2020

Russia v. Ukraine, European Court of Human Rights [First Section], Application No. 36958/21, Decision (struck out of the list), 4 July 2023

Slovenia v. Croatia, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 54155/16, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 18 November 2020

Ukraine and The Netherlands v. Russia, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 8019/16, 43800/14, 28525/20, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 25 January 2023

Ukraine v. Russia (III), European Court of Human Rights [Third Section], Application No. 49537/14, Decision (struck out of the list), 1 September 2015

Ukraine v. Russia (IX), European Court of Human Rights, Application No. 10691/20, Application Instituting Proceedings, 19 February 2021

Ukraine v. Russia (re Crimea); Ukraine v. Russia (VII), European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 20958/14 and 38334/18, Decision (Jurisdiction and Admissibility), 14 January 2021

Ukraine v. Russia (VIII), European Court of Human Rights, Application No. 55855/18, Application Instituting Proceedings, 29 November 2018

Ukraine v. Russia (X), European Court of Human Rights, Application No. 11055/22, Application Instituting Proceedings, 28 February 2022

B) RICORSI INDIVIDUALI

A, B and C v. Ireland, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 25579/05, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 16 December 2010

Abayeva and others v. Georgia, European Court of Human Rights [Fifth Section], Applications Nos. 52196/08, 52200/08, 49671/08, 46657/08 and 53894/08, Decision, 23 March 2010

Aksoy v. Turkey, European Court of Human Rights [Chamber], Application No. 21987/93, Judgment, 18 December 1996

Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 60642/00, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 16 July 2014

Chiragov and Others v. Armenia, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 13216/05, Judgment (Just Satisfaction), 12 December 2017

Donnelly and Others v. United Kingdom, European Commission on Human Rights, Applications Nos. 5577-83/72, Decision (Admissibility), 5 April 1973

Haralambidis and Others v. Greece, European Court of Human Rights [Second Section], Application No. 36706/97, Judgment (Lack of Jurisdiction), 29 March 2001

Hun v. Turkey, European Court of Human Rights [Third Section], Application No. 5142/2004, Decision (struck out of the list), 10 November 2005

Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Turkey, European Court of Human Rights Application No. 40998/98, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 13 December 2007

Janowiec and Others v. Russia, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 55508/07 and 29520/09, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 21 October 2013.

Khetagurova and others v. Georgia, European Court of Human Rights [Fifth Section], Applications Nos. 43253/08-36110/09, Decision, 14 December 2010

Koç and Tosun v. Turkey, European Court of Human Rights [Second Section], Application No. 23852/04, Decision (Admissibility), 13 November 2008

Kononov v. Latvia, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 36376/04, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 17 May 2010

Kurić and Others v. Slovenia, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 26828/06, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 26 June 2012

Ljubljanska banka d.d. v. Croatia, European Court of Human Rights [First Section], Application No. 29003/07, Decision (Inadmissibility), 12 May 2015

M.S.S. v. Belgium and Greece, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 30696/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 21 January 2011

Mamatkulov and Askarov v. Turkey, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 46827/99 and 46951/99, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 4 February 2005.

Markovic and Others v. Italy, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 1398/03, Judgment (Merits), 14 December 2006

Mayzit v. Russia, European Court on Human Rights [First Section], Application No. 63378/00, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 20 January 2005

Molla Sali v. Greece, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 20452/14, Judgment (Just Satisfaction), 18 June 2020

Papachelas v. Greece, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 31423/96, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 25 March 1999

Paposhvili v. Belgium, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 41738/10, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 13 December 2016

Perinçek v. Switzerland, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 27510/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 15 October 2015

Perry v. Latvia, European Court of Human Rights [Third Section], Application No. 30273/03, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 18 January 2007

Salduz v. Turkey, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 36391/02, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 21 November 2008

Sargsyan v. Azerbaijan, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 40167/06, Judgment (Just Satisfaction), 12 December 2017

Scozzari and Giunta v. Italy, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Applications Nos. 39221/98 and 41963/98, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 13 July 2000

Tănase v. Moldova, European Court of Human Rights [Grand Chamber], Application No. 7/08, Judgment (Merits and Just Satisfaction), 27 April 2014

Winterwerp v. Netherlands, European Court of Human Rights [Chamber], Application No. 6301/73, Judgment (Merits), 24 October 1979

- **COMMISSIONE AFRICANA DEI DIRITTI UMANI E DEI POPOLI**

- A) COMUNICAZIONI INTERSTATALI

Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda, Uganda, Communication No. 227/99, Decided on Merits, 33rd Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 29 May 2009

Djibouti v. Eritrea, Communication No. 478/14, 46th Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 14 May 2019, p. 6

Sudan v. South Sudan, Communication No. 422/12, 34th Annual Activity Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 23 April 2013, p. 4

- B) COMUNICAZIONI INDIVIDUALI

African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 123/09, *Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) v. Kenya*, Order of 9 November 2009

African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 411/12, *Mishana Hosseinioun v. Libya*, Order of 18 April 2012

African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 157/96, *Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi v. Kenya, Uganda, Rwanda, Tanzania, Zaire (DRC), Zambia*, Report of 29 May 2003

African Commission on Human and Peoples' Rights, Communications Nos. 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organizations and Interights (on behalf of Ken Saro-Wiwa) v. Nigeria*, Report of 31 October 1998

- **COMMISSIONE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI**

- A) PROCEDIMENTI INTERSTATALI

Ecuador v. Colombia (Case of Franklin Guillermo Aisalla Molina), Inter-American Commission on Human Rights, Admissibility Decision, 21 October 2010, Inter-State Petition IP-02, Report No. 112/10

Nicaragua v. Costa Rica, Inter-American Commission on Human Rights, Inadmissibility Decision, 8 March, 2007, Inter-State Petition IP-01, Report No. 11/07

- B) PROCEDIMENTI INDIVIDUALI

Victor Saldaño v. Argentina, Inter-American Commission on Human Rights, Inadmissibility Decision, 11 March 1999, Report No. 38/99

- **CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI**

Acevedo Jaramillo et al. v. Peru, Judgment of 7 February 2006 (Preliminary Objections; Merits, Reparations and Costs), IACtHR Series C, No. 144, p. 10

Advisory Opinion No. OC-1/82 (requested by Peru), “Other Treaties” subject to the consultative jurisdiction of the Court (Article 64 American Convention on Human Rights), Inter-American Court of Human Rights, Series A, No. 1, 24 September 1982

Advisory Opinion OC-16/99 (requested by the United Mexican States), ‘The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law’, Inter-American Court of Human Rights, 1 October 1999

Advisory Opinion OC-18/03 (requested by the United Mexican States), ‘Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants’, Inter-American Court of Human Rights, 17 September 2003

Advisory Opinion OC-2/82 (requested by the Republic of Colombia), ‘Presidential reelection without term limits in the context of the Inter-American human rights system’ (Interpretation and scope of Articles 1, 23, 24, and 32 of the American Convention on Human Rights, XX of the American Declaration of the Rights and Duties of Man, 3(d) of the Charter of the Organization of American States and of the Inter-American Democratic Charter), Inter-American Court of Human Rights, 24 September 1982

Advisory Opinion OC-20/09 (requested by the Republic of Argentina), ‘Article 55 of the American Convention on Human Rights’, Inter-American Court of Human Rights, Series A No. 20, 29 September 2009

Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre et al. v. Peru), Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Reparations and Costs), 30 November 2001, in IAYHR 2001, p. 1147

Caballero-Delgado and Santana v. Colombia, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits), 8 December 1995, in IAYHR 1995, p. 916

Constitutional Court Case (Aguirre Roca, Rey Terry and Revoredo Marsano v. Peru), Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits, Reparations and Costs), 31 January 2001, in IAYHR, 2001, p. 539

Gangaram Panday v. Suriname, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits, Reparations and Costs), 21 January 1994, in IAYHR, 1994, p. 1356

In the Matter of Viviana Gallardo et al. (Gallardo and Others v. Costa Rica), Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Advisory Opinion, 8 September 1983, No. G 101/81

Kimel v. Argentina, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment, 2 May 2008 (Merits, Reparations and Costs), IACtHR Series C, No. 177

Loayza v. Peru, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits), 17 September 1997, IACtHR Series C, No. 33

Velásquez Rodríguez v. Honduras, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Merits), 29 July 1988, IACtHR Series C, No. 4

Yatama v. Nicaragua, Inter-American Court on Human Rights [IACtHR], Judgment (Preliminary Exceptions, Merits, Reparations and Costs), 23 June 2005, IACtHR Series C, No. 127

- **COMITATO PER L'ELIMINAZIONE DI OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE RAZZIALE**

Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/1 under Article 11(3), 8 March 2018, Decision on Jurisdiction, U.N. Doc. CERD/C/99/5, 27 August 2019

Qatar v. Kingdom of Saudi Arabia, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/1 under Article 11(3), 8 March 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/99/6, 27 August 2019

Qatar v. United Arab Emirates, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), 8 March 2018, Decision on Jurisdiction, U.N. Doc. CERD/C/99/3, 27 August 2019.

Qatar v. United Arab Emirates, Inter-State Communication, ICERD-ISC-2018/2 under Article 11(3), 8 March 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/99/4, 27 August 2019

Palestine v. Israel, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Preliminary Procedural Issues and Referral to the Committee, U.N. Doc. CERD/C/100/3, 12 December 2019

Palestine v. Israel, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/4, 12th December 2019

Palestine v. Israel, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Supplementary Submissions, *Decision on Jurisdiction*, U.N. Doc. CERD/C/100/5, 12 December 2019

Palestine v. Israel, Inter-State Communication ICERD-ISC-2018/3 under Article 11(3), 23 April 2018, Admissibility of the Communication, U.N. Doc. CERD/C/103/4, 30 April 2021

- **COMITATO PER I DIRITTI UMANI**

A.M.H. El Hojouj Jum'a et al. v. Lybia, Communication No. 1958/10, 31st March 2010, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1958/2010, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 21 July 2014

Gilberg v. Germany, Communication No. 1403/2005, 11th February 2005, U.N. Doc. CCPR/C/87/D/1403/2005, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Admissibility), 10 August 2006

Michael Andreas Müller and Imke Engelhard v. Namibia, Communication No. 919/2000, 29 October 1999, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/919/2000, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 26 March 2002

Noel Léopold Dumont de Chassart v. Italy, Communication No. 1229/2003/Rev.1, 25 March 2003, U.N. Doc. CCPR/C/87/D/1229/2003, Human Rights Committee (HRC), Decision (Inadmissibility), 14 September 2006

Piandiong et al. v. The Philippines, Communication No. 869/1999, 15 June 1999, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/869/1999, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 19 October 2000

Vladimir Petrovich Laptsevich v. Belarus, Communication No. 780/1997, 18 August 1997, U.N. Doc. CCPR/C/68/D/780/1997, UN Human Rights Committee (HRC), Decision (Merits), 13 April 2000

- **COMITATO PER I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI**

Maribel Viviana López Albán v. Spain, Communication No. 037/2018, 20 June 2018, U.N. Doc. E/C.12/66/D/37/2018, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Decision (Merits), 11 October 2019

Rosario Gómez-Limón Pardo v. Spain, Communication No. 52/2018, 30 August 2018, U.N. Doc. E.12/C.12/67/D/52/2018, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Decision (Merits), 5 March 2020

S.S.R. v. Spain, Communication No. 051/2018, 30 August 2018, U.N. Doc. E/C.12/66/D/51/2018, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Decision (Merits), 5 March 2020

- **COMITATO CONTRO LA TORTURA**

F.B. v. The Netherlands, Communication No. 613/2014, 12 June 2014, UN Committee Against Torture (CAT), U.N. Doc. CAT/C/56/D/613/2014, Decision (Merits), 20 December 2015

Flor Agustina Calfunao Paillalef v. Switzerland, Communication No. 882/2018, 17 August 2018, U.N. Committee Against Torture (CAT), U.N. Doc. CAT/C/68/D/882/2018, Decision (Merits), 5 December 2019