

Martina Buscemi, Cesare Pitea

Introduzione

(doi: 10.12829/101650)

Diritti umani e diritto internazionale (ISSN 1971-7105)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2021

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

L'esplosione' del contenzioso interstatale sui diritti umani tra aspettative e realtà

La prassi recente evidenzia un indubbio incremento del contenzioso interstatale sui diritti umani instaurato davanti a corti e organismi (quasi-)giurisdizionali internazionali. Il sempre maggiore coinvolgimento del giudice internazionale denota, anzitutto, una propensione degli Stati a ricorrere a mezzi *giudiziari* di risoluzione delle controversie, più che a strumenti 'coercitivi' di attuazione delle proprie pretese, quali l'adozione di contromisure o di sanzioni unilaterali. Tuttavia, la 'giurisdizionalizzazione' delle controversie sui diritti umani non sempre è sintomatica di una maggiore attenzione degli Stati rivolta alla tutela degli individui e dei valori collettivi protetti dai trattati conclusi in materia, ma risulta spesso strumentale alla rivendicazione di interessi ulteriori e diversi delle parti in causa. Il recente incremento dei ricorsi interstatali sui diritti umani appare, infatti, come un fenomeno eterogeneo, così come sfaccettate e composite risultano le ragioni poste alla base dell'instaurazione dei contenziosi.

Rispetto a tale fenomeno, un primo aspetto rilevante attiene al foro scelto dalle parti. Ad essere chiamati con maggiore frequenza che in passato a risolvere controversie tra Stati sono in primo luogo le corti internazionali e gli organismi 'specializzati' istituiti dai trattati sui diritti umani con specifica competenza *ratione materiae* a pronunciarsi sul rispetto degli obblighi da essi derivanti e, almeno tradizionalmente, con un punto di osservazione sul diritto internazionale più vicino alle esigenze di tutela degli individui. Accanto a essi, tuttavia, sono sempre più spesso adite dagli Stati anche corti a competenza 'generale', e in particolare la Corte internazionale di giustizia che, come noto, è solita esercitare la propria funzione giurisdizionale con una postura tradizionalmente 'Stato-centrica'.

In questo contesto, la Corte europea dei diritti umani ha senz'altro registrato l'aumento più consistente del volume del contenzioso interstatale: le azioni promosse nell'ultimo ventennio, se confrontate con quelle del ventennio precedente, sono più che triplicate e solo nel 2020 la cancelleria della Corte ha registrato ben sei nuovi casi e due nel 2021¹. Una simile tendenza non sembra però manifestarsi nell'ambito degli altri sistemi *regionali* di protezione dei diritti umani ove il meccanismo interstatale resta ancora uno strumento dal potenziale largamente inutilizzato.

¹ Per i riferimenti ai ricorsi interstatali presentati davanti alla Corte europea dei diritti umani si veda la lista completa pubblicata sul sito www.echr.coe.int (selezionando 'case law', 'judgments and decisions' e 'Inter-State applications'). Sull'incremento del contenzioso interstatale davanti alla Corte si vedano i recenti contributi di E. ERKEN, C. LOVEN, "The Recent Rise in ECtHR Inter-State Cases in Perspective", in *ECHRblog*, 22 gennaio 2021, disponibile su www.echrblog.com; J. BATURA, I. RISINI, "Inter-State Cases under the ECHR", in *Völkerrechtsblog*, 30 aprile 2021, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org.

Una significativa evoluzione si è poi registrata dinanzi gli organismi di garanzia dei trattati sui diritti umani aventi carattere *universale*, la cui competenza a ricevere comunicazioni interstatali è rimasta per lungo tempo prevista solo ‘sulla carta’. Protagonista di una svolta epocale in questo ambito è stato il Comitato di controllo istituito dalla Convenzione contro ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (CERD), un trattato peraltro relativamente trascurato nel dibattito scientifico. Il meccanismo di comunicazioni interstatali operativo in seno al Comitato CERD è rimasto ‘silente’ per circa sessanta anni ed è stato attivato per la prima volta nel 2018 da tre nuove domande, tuttora pendenti: *Qatar c. Arabia Saudita*, *Qatar c. Emirati Arabi Uniti*, *Stato palestinese c. Israele*².

Allo stesso modo, dinanzi alle corti a competenza ‘generale’, si assiste ad un uso sempre più frequente delle clausole compromissorie contenute nei trattati sui diritti umani per radicarne la giurisdizione. Tralasciando le convenzioni che hanno ad oggetto l’assistenza consolare e diplomatica, tre sono i trattati sui diritti umani che recentemente hanno fornito la base giurisdizionale per l’introduzione di un certo numero di ricorsi davanti alla Corte internazionale di giustizia: la Convenzione contro la tortura e trattamenti disumani e degradanti del 1984³, la Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio del 1948⁴, e la stessa CERD⁵.

A prescindere dal dato numerico, la prassi in esame presenta elementi di novità anche sotto il profilo degli *interessi* fatti valere dalle parti. Non vi è dubbio che, nella maggior parte dei casi, le parti in causa siano portatori di interessi *specifici* e diretti rispetto all’oggetto del contendere, in continuità con la (esigua)

² Per i riferimenti alle comunicazioni presentate davanti al Comitato CERD si veda www.ohchr.org.

³ Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all’obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, decisione del 20 luglio 2012. Si veda anche la dichiarazione congiunta con cui Olanda e Canada hanno comunicato l’intenzione di iniziare un contenzioso contro la Siria per la violazione delle norme contenute nella Convenzione contro la tortura, utilizzando la clausola compromissoria prevista nell’art. 30 della medesima Convenzione (*infra* nota 9 e 11).

⁴ Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio (Bosnia Erzegovina c. Serbia e Montenegro)*, decisione del 26 febbraio 2007; *Applicazione della Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio (Croazia c. Serbia)*, decisione del 3 febbraio 2015; *Applicazione della Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio (Gambia c. Myanmar)*, ordinanza del 23 gennaio 2020. Come è noto, la Repubblica Democratica del Congo aveva provato, senza successo, ad instaurare un ricorso contro il Ruanda sulla base delle clausole compromissorie contenute in diversi trattati sui diritti umani (Corte internazionale di giustizia, *Attività armate sul territorio del Congo (Nuovo ricorso: Congo c. Ruanda)*, decisione sulla giurisdizione e ammissibilità del 3 febbraio 2006).

⁵ Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, decisione sull’eccezioni preliminari del 1 aprile 2011; *Applicazione della Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo e della Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Ucraina c. Russia)*, decisione sull’eccezioni preliminari dell’8 novembre 2019; *Interpretazione e applicazione della Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Qatar c. Emirati Arabi Uniti)*, decisione sull’eccezioni preliminari del 4 febbraio 2021.

prassi di ricorsi interstatali precedentemente registratasi. Si tratta, il più delle volte, di interessi di natura politica ed economica che trascendono le singole situazioni di abusi dei diritti umani in relazione alle quali viene radicato il procedimento e prospettato il *petitum*, ma che sottendono contese di più ampia portata tra le parti, talvolta anche di tipo territoriale e in connessione a conflitti armati in corso. Ciò emerge chiaramente dai ricorsi recentemente introdotti davanti alla Corte europea dei diritti umani (in particolare, da Georgia, Ucraina, Armenia e Azerbaijan), che giungono solo dopo lo scoppio di conflitti armati e che mirano, tra l'altro, ad ottenere una tempestiva tutela cautelare. Allo stesso modo, le tre comunicazioni interstatali sottoposte al vaglio del Comitato CERD costituiscono 'segmenti' di controversie più ampie e profondamente radicate tra le parti in causa. In questi casi, l'instaurazione di un fronte di contenzioso sui diritti umani diviene uno strumento a disposizione delle parti nell'ambito di una più estesa strategia volta ad affermare la propria posizione nel conflitto – diplomatico, politico, economico o persino militare – con la controparte. Proprio in quest'ottica 'strategica' o 'strumentale', le parti scelgono talvolta di 'giocare su più tavoli', facendo valere le proprie pretese davanti a più organismi giurisdizionali (o quasi-giurisdizionali), sollevando, tra le altre cose, la questione del coordinamento tra procedimenti paralleli, come già evidenziato in dottrina⁶.

Preme però sottolineare come i ricorsi promossi da Stati portatori di un forte interesse in relazione all'oggetto della controversia non esauriscano il fenomeno in esame, che si caratterizza per un'altra tendenza, fino a ora quasi inedita nella prassi del contenzioso sui diritti umani⁷, ossia la promozione di azioni nell'interesse 'pubblico'. In un numero (seppur limitato) di casi, infatti, le parti hanno mostrato di volere agire a nome della *collettività*, e in particolare della cerchia degli Stati parte dai trattati in materia la cui interpretazione e applicazione costituiva l'oggetto della controversia. In questa cornice va senz'altro inquadrato il ricorso recentemente instaurato davanti alla Corte internazionale di giustizia dal Gambia nei confronti del Myanmar per violazioni della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio⁸, nonché quello preannunciato

⁶ E. CIMIOTTA, "Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination", in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2020, p. 388 ss. Sul punto, più generale, si vedano, per tutti, Y. SHANY, *The Competing Jurisdictions of International Courts and Tribunals*, Oxford, 2003; T. TREVES, "Judicial Law-Making in an Era of "Proliferation" of International Courts and Tribunals: Development or Fragmentation of International Law?", in *Developments of International Law in Treaty Making*, R. WOLFRUM, V. RÖBEN (eds), Heidelberg, 2005, p. 587 ss.

⁷ Nel quadro della Convenzione europea sui diritti umani si vedano, in passato, *Danimarca, Norvegia, Svezia e Paesi Bassi c. Grecia*, ricorsi n. 3321/67-3323/67, 3344/67, 4448/70 e *Danimarca, Francia, Norvegia, Svezia e Paesi Bassi c. Turchia*, ricorsi n. 9940/82-9944/82. Più incerto, quanto all'alterità degli interessi fatti valere, è il procedimento instaurato davanti alla Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all'obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, cit.

⁸ Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio (Gambia c. Myanmar)*, cit.

dell'Olanda nei confronti della Siria per violazioni della Convenzione contro la tortura, ad oggi non ancora depositato⁹. Peraltro, occorre evidenziare come le due iniziative intraprese da Gambia e Olanda in chiave 'altruistica' abbiano ricevuto il sostegno di altri Stati della comunità internazionale che, agendo sempre in veste di *omnes (partes)*, hanno dichiarato di volere affiancare le parti ricorrenti: rispettivamente, Canada e Olanda nel primo caso¹⁰, e Canada nel secondo¹¹. Sempre l'Olanda, nel ricorso introdotto contro la Russia davanti alla Corte europea dei diritti umani in relazione all'abbattimento del volo MH17, ha dichiarato di voler agire a tutela di tutte le vittime dell'incidente aereo, anche di quelle che non avevano cittadinanza olandese¹².

Questi recenti sviluppi sembrano proiettare un timido, ma comunque significativo, segnale di discontinuità con la tradizionale riluttanza degli Stati ad agire a tutela di valori collettivi, sui cui contorni e significati si vuole, in questa sede, aprire un primo dibattito. Numerose sono poi le altre questioni di diritto internazionale, di carattere sia procedurale, sia sostanziale, sollevate dall'incremento del contenzioso interstatale tali da rendere necessaria un'approfondita riflessione sulle aspettative e sulla realtà del fenomeno in esame. La riflessione che inauguriamo con la presente rubrica non pretende di analizzare in maniera esaustiva l'insieme dei diversi problemi connessi alla prassi panoramicamente descritta, bensì intende sollecitare una discussione su un fenomeno recente e *in fieri*, ma destinato a suscitare sempre più interesse nella dottrina internazionalistica, anche alla luce degli sviluppi futuri relativi ai ricorsi da poco introdotti, molti dei quali, allo stato attuale, devono ancora essere esaminati nel merito, e di quelli che, in un'ottica prospettica, potrebbero essere instaurati. Lo studio proposto si articolerà quindi in due parti, la prima volta a indagare le recenti tendenze in atto nella prassi e la seconda dedicata alle prospettive future, attraverso una selezione dei temi che, a nostro avviso, meritano particolare attenzione.

Sullo sfondo delle diverse questioni esaminate resta l'interrogativo se e fino a che punto l'incremento del *volume* dei ricorsi interstatali a cui si assiste sia il segno di un mutamento *qualitativo*, che evidenzia una maggior sensibilità e propensione degli Stati a farsi portavoce di istanze e interessi *individuali*, nell'ottica di un avanzamento della protezione dei diritti umani e dei valori collettivi insiti nei trattati conclusi in materia, oppure se questa prassi celi interessi e logiche diverse che non permettono di interpretarla in chiave dirompente rispetto alle dinamiche passate. In altre parole, ci si chiede se l'esplosione' di ricorsi interstatali evocata nel titolo della rubrica sia un fuoco di paglia o invece, magari dopo un periodo di

⁹ Si veda il comunicato del Ministero degli affari esteri olandese del 19 settembre 2020, disponibile su www.government.nl.

¹⁰ Dichiarazione congiunta di Canada e Olanda del 9 settembre 2020, disponibile su www.government.nl.

¹¹ Dichiarazione congiunta di Canada e Olanda del 12 marzo 2021, disponibile su www.canada.ca.

¹² Si veda il comunicato del Ministero degli affari esteri olandese del 10 luglio 2020, disponibile su www.government.nl.

latenza, possa lasciare in eredità alla comunità internazionale una diversa consapevolezza circa l'esistenza di questo strumento e, magari, l'utilità di un suo utilizzo più frequente.

Martina Buscemi* e Cesare Pitea**

* Ricercatrice di diritto internazionale (rtd-B), Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici, Storico-Politici, via Conservatorio 7 – 20122 Milano, martina.buscemi@unimi.it.

** Professore associato di diritto internazionale, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano, cesare.pitea@unimi.it.

