



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

- Sezione:** Globalizzazione e diritti – Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli
- Titolo:** *La Corte africana e le violazioni dei diritti umani in Libia*
- Autore:** SIMONE VEZZANI
- Pronuncia di riferimento:** *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Order for provisional measures* (in www.african-court.org)
- Parametro convenzionale:** Protocollo istitutivo della Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, art. 27, par. 2; Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, artt. 4 e 9
- Parole chiave:** Corte africana; misure cautelari; Libia; conflitto armato; violazione diritti umani

Il 25 marzo 2011 la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (da qui in poi: la Corte) ha emanato un'ordinanza sulle misure cautelari nei confronti della Libia (*African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Order for provisional measures*, consultabile sul sito internet della Corte, all'indirizzo www.african-court.org, pagina base). Si tratta della seconda pronuncia della Corte, e della prima ad avere attirato l'attenzione dei commentatori. Essa segue infatti, ad oltre un anno di distanza, una sentenza di scarsissimo interesse nella quale la Corte si era limitata a dichiarare il proprio difetto di giurisdizione, constatando come lo Stato convenuto non avesse effettuato la dichiarazione volta ad accettare la competenza della Corte a pronunciarsi su ricorso di individui (sent. 15 dicembre 2009, nel caso *Michelot Yogogombaye c. Senegal*, n. 1/2008, reperibile anch'essa sul sito internet della Corte).

La Corte è stata adita dalla Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli il 16 marzo 2011, dopo che quest'ultima aveva ricevuto numerose comunicazioni, da parte di organizzazioni



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

non governative, nelle quali si lamentavano ripetute violazioni della Carta in conseguenza della violenta repressione, da parte del Governo libico, della protesta popolare iniziata con le manifestazioni del 16 febbraio. Preme sottolineare che, diversamente da quanto accade nel sistema della CEDU, la Carta africana consente di promuovere davanti alla Commissione *actiones populares*, in ipotesi di violazioni massicce o sistematiche dei diritti umani (v. sul punto REBASTI, VIERUCCI, *A Legal Status for NGOs in Contemporary. International Law?*, consultabile su Internet all'indirizzo www.esil-sedi.eu/fichiers/en/VierucciRebasti_971.pdf). E' opportuno altresì sottolineare che il procedimento in esame è stato instaurato quando in Libia era già in atto un conflitto armato interno (un'indicazione in tal senso può desumersi implicitamente dalla risoluzione del CdS n. 1970 del 26 febbraio 2011, punto 2, lett. *a*), nella parte in cui si richiede alla Libia di agire nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario). L'ordinanza stessa, al punto 13, fa espressamente riferimento all'esistenza di un (non meglio qualificato) conflitto in atto ("ongoing conflict"). In verità, essa è stata pronunciata pochi giorni dopo l'adozione della risoluzione del CdS n. 1973 (2011) e il successivo intervento francese del 19 marzo, e dunque quando al conflitto armato interno se ne era affiancato uno di natura internazionale.

Secondo la Commissione africana, attivatasi assai solertemente, l'uccisione dei dimostranti e, nei giorni successivi, gli attacchi alla popolazione attraverso un uso massiccio della forza armata, avrebbero comportato una violazione seria e sistematica di alcuni diritti sanciti dalla Carta, a cominciare dal diritto alla vita (art. 4) e alla libera manifestazione del pensiero (art. 9). Sul punto dovrà pronunciarsi la Corte africana, presumibilmente nei prossimi mesi, attraverso l'emanazione di una sentenza nel merito.

Nell'ordinanza del 25 marzo, adottata all'unanimità, la Corte ha ingiunto alla Libia di cessare immediatamente dal compimento di qualunque azione che comporti l'uccisione di persone, o leda la loro integrità fisica, in violazione della Carta e degli altri accordi in materia di diritti umani di cui la Libia è parte contraente. La Corte ha ordinato inoltre la presentazione, entro 15 giorni, di un



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

rapporto nel quale la Libia le riferisca quali misure abbia adottato per conformarsi all'ordinanza; a quanto è dato sapere, nessun seguito è stato dato sino ad oggi a tale richiesta.

La decisione della Corte suscita numerosi spunti critici e di riflessione. In questa sede non ci soffermeremo sulla *vexata quaestio* – con la quale pur dovrà confrontarsi la Corte in sede di accertamento principale – relativa ad eventuali deroghe ai diritti umani ammissibili nei contesti di conflitti armati interni, ovvero al rapporto che intercorre fra norme sui diritti umani e diritto internazionale umanitario. Viceversa, effettueremo alcune brevi considerazioni sul ruolo che la tutela cautelare internazionale è chiamata a svolgere nelle situazioni di conflitti armati in atto, nonché sulle difficoltà connesse all'attuazione, in tali circostanze, dei provvedimenti provvisori.

Come quasi tutti i tribunali internazionali permanenti, la Corte africana è espressamente autorizzata dal Protocollo istitutivo ad esercitare la giurisdizione cautelare. L'art. 27, par. 2, del Protocollo statuisce infatti: “[i]n case of extreme gravity and urgency, and when necessary to avoid irreparable harm to persons, the Court shall adopt such provisional measures as it deems necessary”. Come ulteriormente specificato dall'art. 51, par. 1 del regolamento di procedura, la Corte ha la facoltà di decidere misure interinali anche *proprio motu*, quando ritenga che ciò sia necessario nell'interesse delle parti o della giustizia.

L'esistenza di disordini interni prolungati o di veri e propri conflitti armati (interni o internazionali) costituisce una delle tipiche situazioni in cui sussiste la condizione del *periculum in mora* per l'esercizio del potere cautelare da parte di tribunali internazionali. E' del tutto evidente che, quando sono in atto delle ostilità, durante il tempo necessario per l'espletamento del processo possono facilmente verificarsi pregiudizi irreparabili alle situazioni giuridiche garantite dalle norme internazionali asseritamente violate, soprattutto quando si tratti di norme poste a protezione dei diritti umani. In relazione a siffatte circostanze, è particolarmente calzante la metafora di Calamandrei, secondo cui una sentenza nel merito rischierebbe di arrivare troppo tardi, “come la medicina lungamente elaborata per un ammalato già morto” (CALAMANDREI, *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari*, Padova, 1936, p. 19).



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Assai opportunamente, il citato art. 27, par. 2, del Protocollo istitutivo della Corte – che in ciò trae ispirazione dalla Convenzione interamericana sui diritti umani – individua espressamente fra i possibili presupposti per l'esercizio della competenza cautelare della Corte il rischio di un danno irreparabile alla vita e all'incolumità delle persone. Tenuto conto della logica soggiacente alla tutela cautelare, non pare criticabile il fatto che la Corte – dopo aver proceduto in maniera sommaria a rilevare l'esistenza *prima facie* della propria giurisdizione nel merito e a valutare l'apparente fondatezza delle pretese della Commissione (*fumus boni iuris*) – abbia adottato nell'arco di pochi giorni l'ordinanza in commento *inaudita altera parte*. Si può peraltro deplorare come il provvedimento sia motivato in maniera assai scarna rispetto alle ordinanze sulle misure provvisorie emanate in analoghe situazioni di urgenza dalla Corte internazionale di giustizia.

Con riguardo alla Corte africana, occorre osservare come essa goda di una giurisdizione *ratione materiae* molto ampia e, di riflesso, di un esteso potere cautelare. Non soltanto la Corte è competente a decidere controversie interstatali relative all'applicazione della Carta africana, o di altri trattati contenenti clausole attributive della giurisdizione; può altresì giudicare asserite violazioni di qualunque trattato in materia di diritti umani di cui sia parte uno Stato convenuto in giudizio dalla Commissione africana (oppure da privati, nei casi in cui lo Stato in questione le abbia conferito con apposita dichiarazione la competenza a giudicare ricorsi individuali). Alla luce di quanto precede, pare ragionevole che l'adozione di misure cautelari in situazioni del tipo di quella in commento non sia destinata a rimanere un fenomeno isolato. In particolare, misure provvisorie potrebbero essere decise a beneficio di persone sottoposte alla giurisdizione di uno Stato impegnato nel contrasto a movimenti insurrezionali, oppure nel corso di procedimenti interstatali su richiesta di uno degli Stati belligeranti. Tenuto conto del rischio per la vita umana e di tutti gli altri effetti che il proseguimento di un conflitto armato (interno o internazionale) può avere sul godimento dei diritti umani sul rispetto dei quali la Corte è chiamata a vigilare, in molti casi la Corte potrebbe ordinare il cessate il fuoco, come misura per salvaguardare i diritti oggetto della controversia da un pregiudizio grave e irreparabile.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

In un noto articolo apparso nel 1983 sulla *Revue générale de droit international public*, Virally metteva in evidenza come «le champ opératoire du règlement judiciaire international» comprendesse soltanto le controversie di “media” entità, essendo gli Stati assai restii a ricorrere ai servizi dei tribunali internazionali per risolvere controversie di scarso rilievo o che, viceversa, mettessero in gioco interessi fondamentali per la vita degli Stati. La situazione è radicalmente mutata negli ultimi anni, quando i tribunali internazionali, e soprattutto la Corte internazionale di giustizia, si sono trovati a decidere controversie implicanti valutazioni assai delicate, anche circa la legittimità dell’uso della forza nelle relazioni internazionali. Proprio in questo contesto si inquadrano i tentativi, da parte degli Stati, di avvalersi della tutela cautelare per ottenere una cessazione delle ostilità nei loro confronti, quando essi abbiano subito un attacco armato o si trovino comunque in condizioni di inferiorità dal punto di vista militare. Emblematici sono, in tal senso, il ricorso della Serbia alla Corte internazionale di giustizia all’indomani dell’attacco lanciato dalla NATO nel marzo del 1999, o, più recentemente, il ricorso alla stessa Corte dell’Aja da parte della Georgia nei giorni successivi allo scoppio delle ostilità con la Russia in Ossezia del Sud e in Abkhazia. E’ opportuno ricordare che i tribunali internazionali possono ordinare provvedimenti a carattere conservativo necessari ad impedire un aggravamento o un’estensione della controversia sottoposta al loro esame, con esclusivo riguardo alle situazioni collegate al procedimento principale, in relazione alle quali sussista la loro giurisdizione. Così, nel già citato caso della Georgia, essendo stata adita in base alla Convenzione sulla prevenzione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Corte internazionale di giustizia ha ordinato alle parti in lite di astenersi dal compiere atti di discriminazione razziale e di fare tutto ciò che era in loro potere per prevenire tali atti (ordinanza sulle misure provvisorie del 15 ottobre 2008, *Affaire relative à l’application de la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Georgia c. Federazione russa)*, in *CIJ Recueil*, p. 353 ss., par. 149 ss.). Misure cautelari assai più incisive sono state ordinate viceversa dalla stessa Corte internazionale di giustizia nell’affare delle *Attività armate sul territorio del Congo*. In questo caso, la Corte traeva la propria giurisdizione dall’accettazione, a condizione di reciprocità, da parte di entrambe le parti controvertenti, della



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

propria giurisdizione obbligatoria *ex art.* 36, par. 2, del proprio Statuto, ed era stata chiamata a pronunciarsi sul rispetto degli obblighi derivanti da due convenzioni di ben più ampia portata, quali la Carta delle Nazioni Unite e la Convenzione istitutiva dell'allora Organizzazione di unità africana (ordinanze sulle misure cautelari del 1° luglio 2000, nel caso *Activités armées sur le territoire du Congo (Congo c. Uganda)*, in *CIJ Recueil*, 2000, p. 1 ss.).

E' opportuno chiedersi se il ricorso alla giustizia cautelare sul piano internazionale, e in particolare nel contesto del sistema africano di salvaguardia dei diritti umani, possa giocare un ruolo efficace nel contrastare l'aggravarsi dei conflitti armati in atto, interni o internazionali, che minaccino il godimento dei diritti fondamentali da parte delle popolazioni coinvolte. A tal fine, è necessario svolgere alcune considerazioni preliminari in ordine all'efficacia giuridica dei provvedimenti sulle misure provvisorie adottati dai tribunali internazionali. Si è discusso a lungo in dottrina se detti provvedimenti siano dotati o meno di natura vincolante (sul punto v. diffusamente GAETA, *La giustizia cautelare nel diritto internazionale*, Padova, 2000, p. 135 ss.; SACCUCCI, *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2006, p. 441 ss.). Nell'ultimo decennio, la prassi internazionale si è decisamente orientata in senso affermativo. In particolare, a favore dell'obbligatorietà delle proprie decisioni sulle misure cautelari si è inequivocabilmente pronunciata la Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 27 giugno 2001, resa nel caso *LaGrand (Germania c. Stati Uniti)* (*I.C.J. Reports*, 2001, p. 466 ss., par. 92 ss.). Parimenti, la Corte europea dei diritti umani ha riconosciuto l'esistenza di un obbligo per gli Stati di ottemperare alle misure provvisorie da essa ordinate (cfr. la sentenza nel caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* del 6 febbraio 2003, ricorsi n. 46827/99 e 46951/99, confermata dalla Grande Camera il 4 febbraio 2005). Sempre nel contesto di un altro sistema regionale per la salvaguardia dei diritti umani, la medesima soluzione è stata accolta dalla Corte interamericana dei diritti umani (cfr. *Constitutional Court Case*, ordinanza della Corte interamericana del 14 agosto 2000, in *Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. E)* (2000)). La sostanziale acquiescenza della maggior parte degli Stati nei confronti di questi orientamenti giurisprudenziali induce a ritenere che si sia ormai cristallizzata una regola di diritto



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

internazionale generale che vincola gli Stati ad ottemperare alle misure interinali ordinate dai tribunali internazionali, quanto meno allorché questi ultimi traggano la propria competenza cautelare direttamente da una disposizione del proprio trattato istitutivo (e beninteso a condizione che tale disposizione non escluda espressamente il carattere vincolante delle misure medesime). Sarebbe pertanto altamente auspicabile che anche la Corte africana, non appena se ne presenti l'occasione, si pronunci nel senso della natura vincolante delle proprie decisioni interinali.

Se, ad oggi, la maggior parte degli Stati non contesta, in linea di principio, l'obbligatorietà delle ordinanze sulle misure cautelari, è però vero che queste ultime sono provviste di un grado di attuazione assai inferiore rispetto a quello delle sentenze internazionali. Per quanto qui interessa, l'affare libico, come prima quello relativo al conflitto internazionale in Congo, mettono bene in luce come i provvedimenti che ordinano in via interinale il cessate il fuoco restino spesso lettera morta. Ci si può chiedere allora se l'adozione di provvedimenti di tal fatta, destinati a rimanere inadempiti in quanto sprovvisti di un adeguato meccanismo di attuazione coercitiva, non rischi di minacciare l'autorità dell'attività giurisdizionale (in argomento v. ZYBERI, *Provisional Measures of the International Court of Justice in Armed Conflict Situations*, in *Leiden Journal of International Law*, 2010, p. 571 ss.). Questo timore è ancora più pressante nel caso di un organo "giovane" come la Corte africana, la quale deve ancora affermare la propria autorevolezza sulla scena internazionale. In quest'ottica, potrebbe sembrare opportuno un atteggiamento di *self-restraint* da parte della Corte, la quale potrebbe in ogni caso astenersi dall'esercitare la propria giurisdizione cautelare.

Nonostante tutte le considerazioni che precedono, la circostanza che *bello durante* gli Stati possano essere poco inclini a conformarsi alle misure provvisorie ordinate dalla Corte africana, e in special modo a quelle che stabiliscano la sospensione delle ostilità, non dovrebbe, ad avviso di chi scrive, costituire ostacolo all'esercizio della giurisdizione cautelare. Nessun tentativo volto a favorire la soluzione pacifica delle controversie e delle situazioni suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale dovrebbe essere lasciato intentato. Del resto, l'intervento tempestivo di un organo imparziale chiamato a *dire le droit* può comunque svolgere un ruolo nel



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

favorire i negoziati fra le parti belligeranti, fornendo un richiamo alle esigenze del rispetto dei diritti umani fondamentali, anche nei momenti in cui la logica delle armi sembri prevalere su quella della ragione.

Pare opportuno svolgere, in conclusione, alcune brevi considerazioni circa le conseguenze sul piano della responsabilità internazionale degli Stati derivante dall'inosservanza delle misure provvisorie decise dalla Corte africana. Quest'ultima, pur essendo sprovvista come la generalità dei tribunali internazionali di poteri coercitivi, si inserisce nel contesto istituzionalizzato dell'Unione africana. E' vero che l'accordo istitutivo dell'Unione non contiene una disposizione assimilabile all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, che attribuisce al Consiglio di sicurezza un ruolo nella verifica del rispetto, da parte degli Stati, degli obblighi che incombono loro per effetto di una sentenza della Corte internazionale di giustizia. Né ovviamente sarebbe ipotizzabile un'azione coercitiva dell'Unione africana nei confronti di uno Stato che non si conformasse alle decisioni della Corte, se non previa l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 53 della Carta. E' altrettanto vero, tuttavia, che l'Unione africana potrebbe comunque avvalersi di tutti gli strumenti politici e diplomatici a sua disposizione per indurre le parti interessate ad ottemperare alle pronunce della Corte, siano esse sentenze o ordinanze sulle misure cautelari. Sotto questo profilo, il caso libico non offre, in realtà, indicazioni confortanti. Diversamente dalla Corte africana, gli organi politici dell'Unione africana, *in primis* il Consiglio di pace e sicurezza, hanno adottato infatti una posizione improntata ad una grande cautela, non riuscendo sino ad oggi a svolgere un'azione diplomatica incisiva al fine di indurre il Governo di Gheddafi al rispetto dei propri obblighi internazionali.

Indicazioni bibliografiche essenziali :

GAETA, *La giustizia cautelare nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2000

diritti-cedu.unipg.it



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

SACCUCCI, *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2006

ZYBERI, *Provisional Measures of the International Court of Justice in Armed Conflict Situations*, in *Leiden Journal of International Law*, 2010, p. 571 ss.

(27 maggio 2011)