



EDOARDO ALBERTO ROSSI\*

### IL CONTRIBUTO DELLE ONG AL RISPETTO DELLA CONVENZIONE AMERICANA DEI DIRITTI UMANI

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'ammissione dell'*actio popularis* nel sistema interamericano tra esigenze umanitarie e contesto sociale. – 2. L'attività delle ONG nel contrasto alle violazioni generalizzate ai danni delle comunità indigene. – 3. L'esclusione delle *acciones populares* nel sistema CEDU. – 4. Conclusioni. Il ruolo di "supplenza" delle ONG.

1. *Introduzione. L'ammissione dell'actio popularis nel sistema interamericano tra esigenze umanitarie e contesto sociale.*

Tra le più concrete espressioni del contributo delle ONG nell'attività di protezione dei diritti umani in sedi giurisdizionali si possono annoverare le *acciones populares* esperite nell'ambito del sistema interamericano dei diritti umani, riconducibili da un punto di vista definitorio a quelle azioni giudiziarie intentate da qualunque membro di una comunità, indipendentemente dalla sussistenza di un pregiudizio personale, al fine di proteggere un interesse totalmente o parzialmente comune<sup>1</sup>.

Tale sistema trova fondamento nella Dichiarazione americana dei diritti e doveri dell'uomo, adottata dalla nona Conferenza internazionale degli Stati americani nel 1948. Nel contesto della medesima Conferenza è stata creata l'Organizzazione degli Stati americani (OAS), organizzazione internazionale a carattere regionale, comprendente i 35 Stati americani<sup>2</sup>.

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

<sup>1</sup> Sul punto v. F. VOEFFRAY, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Paris, 2004, p. 38 ss. Occorre inoltre precisare che l'*actio popularis* è un istituto nato nella Roma antica e sopravvissuto in alcuni sistemi giuridici secondo differenti modalità. Da ciò derivano le divergenze in ordine agli aspetti definitori dell'istituto. In tema cfr. W.J. ACEVES, *Actio popularis? The class action in international law*, in *Un. Chic. Leg. Forum*, 2003, p. 356 ss.

<sup>2</sup> È stato osservato che mediante la Dichiarazione sono stati recepiti e codificati gli specifici obblighi assunti dagli Stati dell'OAS con la Carta di Bogotà. In proposito cfr. S.J. ANAYA, *Lands, liberties, and legacies: indigenous peoples and international law*, in *Am. Ind. Law Rev.*, 2006, p. 264 ss.

La Dichiarazione, pur prevedendo un accurato catalogo di diritti umani, nulla ha disposto in merito alla creazione di un meccanismo internazionale di controllo a carattere giurisdizionale, meccanismo istituito solo con la Quinta Reunion de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, tenutasi a Santiago nel 1959. In questa occasione è stata costituita la Commissione interamericana dei diritti umani<sup>3</sup>, la quale, a partire dal 1965, è stata autorizzata dalla Seconda Conferenza speciale interamericana a ricevere ed esaminare ricorsi individuali volti a contestare violazioni della Dichiarazione da parte degli Stati dell'OAS.

La successiva tappa è stata scandita dall'adozione della Convenzione americana dei diritti umani nel 1969, detta anche Patto di San José<sup>4</sup>. Quest'ultima, consolidandone il contenuto, ha superato la Dichiarazione, che resta tuttavia in vigore per gli Stati americani che non hanno ancora effettuato la ratifica<sup>5</sup>. La Convenzione ha inoltre disposto l'istituzione della Corte interamericana dei diritti umani<sup>6</sup>, alla quale è stato attribuito il compito di affiancare la Commissione nell'attività di vigilanza<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> La Commissione, in particolare, composta da sette membri eletti con modalità rappresentative di tutti i Paesi membri dell'OAS, ha come principali funzioni quelle di promuovere il rispetto e la tutela dei diritti e di pronunciarsi in qualità di organo consultivo dell'Organizzazione. Segnatamente, l'art. 41 della Convenzione ne descrive con precisione i compiti: sviluppare la consapevolezza dei diritti umani presso i popoli dell'America, inviare raccomandazioni ai governi degli Stati affinché vengano adottate misure appropriate per sostenerne il rispetto, predisporre studi e rapporti, fornire risposte agli Stati su quesiti in materia di diritti umani e ricevere le petizioni e le comunicazioni previste dal testo convenzionale. Su quest'ultima specifica funzione della Commissione cfr. C. CERNA, *The Inter-American Commission on Human Rights: its Organization and examination of Petitions and Communications*, in D.J. HARRIS, S. LIVINGSTONE (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, 2004, p. 65 ss.; B. SANTOSCOY, *La Commission Inter-américaine des Droits de l'homme e le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*, Paris, 1995, p. 3 ss. Più in generale, sull'attività della Commissione v. L.E. FROST, *The Evolution of the Inter-American Court of Human Rights: Reflections of present and former Judges*, in *Hum. Rights Quart.*, 1992, p. 190 ss.; L. CASSETTI, *Il diritto di «vivere con dignità» nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani*, in *Federalismi.it*, 2010, p. 3 ss.

<sup>4</sup> Per introduzioni alla Convenzione v. T.M. ANTKOWIAK, A. GONZA, *The American Convention on Human Rights: Essential Rights*, Oxford, 2017; C. MEDINA QUIROGA, *The American Convention on Human Rights: Crucial Rights and their Theory and Practice*, Cambridge, 2016; L. HENNEBEL, *La Convention américaine des droits de l'homme: Mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruxelles, 2007, p. 36 ss.; C. ZANGHÌ, *La Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo*, in *Com. int.*, 1970, p. 266 ss.

<sup>5</sup> Sulla stratificazione delle diverse fonti pattizie alla base del sistema interamericano cfr. L. CASSETTI, *Il diritto di «vivere con dignità»*, cit., p. 2 ss.

<sup>6</sup> Per un'illustrazione della nascita della Corte e dell'evoluzione storica del sistema interamericano di protezione dei diritti umani si rimanda a W.J. ACEVES, *Actio popularis?*, cit., p. 380 ss. Descrizioni generali del sistema, con particolare attenzione per le condizioni di lavoro e per gli ostacoli alle azioni degli organi interamericani, sono altresì presenti in D.J. HARRIS, S. LIVINGSTONE (eds.), *The Inter-American System*, cit., p. 10 ss.; J.C. REMOTTI CARBONELL, *La Corte Interamericana de derechos humanos. Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*, Barcelona, 2003, p. 5 ss.; D. CASSELL, *The Inter-American Human Rights System: a functional Analysis, in Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, 1998, p. 521 ss.; A. DI STASI, *Il sistema americano dei diritti umani. Circolazione e mutamento di una international legal tradition*, Torino, 1994, p. 5 ss.; R. NIETO-NAVIA, *Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos*, Bogotá, 1993, p. 7 ss.; S. DAVIDSON, *The Inter-American Court of Human Rights*, Dartmouth, 1992, p. 15 ss.; T. BUERGENTHAL, *The Inter-American Court of Human Rights*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1982, p. 233 ss.; C. ZANGHÌ, *La Convenzione interamericana*, cit., p. 266 ss.

<sup>7</sup> Alla Corte interamericana, ugualmente composta da sette giudici, è attribuita una funzione contenziosa ed una consultiva. Quest'ultima, come previsto dall'art. 64 della Convenzione, è svolta mediante la formulazione di pareri su quesiti posti dagli Stati membri dell'OAS. Sulla funzione consultiva della Corte interamericana v. A. GUEVARA PALACIOS, *Los dictámenes consultivos de la Corte interamericana de derechos humanos*, Barcelona, 2012, p. 10 ss.; L. BURGORGUE-LARSEN, *Advisory Jurisdiction*, in L. BURGORGUE-LARSEN, A. UBEDA DE TORRES (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights. Case Law and Commentary*, Oxford, 2011, p. 84 ss.; H. TRIGOUJIA, *La fonction consultative de la Cour Interaméricaine des droits de l'homme*, in A. ONDOUA, D. SYMCZAK

I due organi condividono, dunque, la funzione contenziosa, incentrata sull'accertamento della responsabilità degli Stati<sup>8</sup>. In particolare, la Commissione è competente a ricevere i ricorsi interstatali, attraverso i quali uno Stato denuncia una o più violazioni dei diritti umani commesse da un altro Stato<sup>9</sup>, ed i ricorsi individuali presentati da «any person or group of persons, or any nongovernmental entity» ai sensi dell'art. 44 della Convenzione. La competenza della Corte interamericana è circoscritta, in virtù dell'art. 61, all'esame dei ricorsi presentati dagli Stati e dalla Commissione<sup>10</sup>, al termine della procedura dinanzi alla Commissione stessa<sup>11</sup>.

Gli artt. 46 e 47 prevedono requisiti comuni di ammissibilità per i ricorsi statali e individuali. Tra questi rientrano il termine di sei mesi dalla violazione, il previo esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali e l'assenza di pendenza della medesima controversia in un altro procedimento internazionale<sup>12</sup>. Manca tra i requisiti il possesso da parte del ricorrente della qualifica di “vittima” della violazione, al contrario di quanto richiesto dalla

---

(éds), *La fonction consultative des juridictions internationales*, Paris, 2009, p. 67 ss.; J.A. TRAVIESO, *La Corte Interamericana de derechos humanos. Opiniones consultivas y fallos*, Buenos Aires, 1996, p. 6 ss. Con l'entrata in vigore del Protocollo n. 16 anche alla Corte di Strasburgo è stata attribuita competenza consultiva. Per una specifica lettura di tale Protocollo alla luce dell'esperienza interamericana v. P. DE SENA, *Caratteri e prospettive del Protocollo 16 nel prisma dell'esperienza del sistema interamericano di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2014, p. 593 ss. Limitatamente al Protocollo n. 16 e alla funzione consultiva nel sistema CEDU v. E. CRIVELLI, *Il protocollo n. 16 alla CEDU entra in vigore: luci ed ombre del nuovo rinvio interpretativo a Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 719 ss.; E. LAMARQUE (a cura di), *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Torino, 2015, p. 20 ss.; L. SEMINARA, *Le Protocole 16 à la CEDH: la Cour européenne des droits de l'homme va chez le guérisseur*, in *Ord. int. dir. um.*, 2014, p. 1030; L.A. SICILIANOS, *L'élargissement de la compétence consultative de la Cour européenne des droits de l'homme – À propos du Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2014, p. 9 ss.; P. GRAGL, *(Judicial) Love is Not a One-Way Street: The EU Preliminary Reference Procedure as a Model for ECtHR Advisory Opinions under Draft Protocol No. 16*, in *Eur. Law Rev.*, 2013, p. 229 ss.; G. ASTA, *Il Protocollo n. 16 alla CEDU: chiave di volta del sistema europeo di tutela dei diritti umani?*, in *Com. int.*, 2013, p. 773 ss.

<sup>8</sup> Sulla produzione giurisprudenziale degli organi interamericani v., per tutti, L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA TORRES (éds.), *Les grandes décisions de la Cour Interaméricaine des droits de l'homme*, Bruxelles, 2008, p. 3 ss.

<sup>9</sup> In questo caso è tuttavia necessaria – al contrario dei ricorsi individuali – una dichiarazione espressa di riconoscimento della competenza nei modi di cui al secondo paragrafo dell'art. 45 della Convenzione. Si parla infatti di “competenza obbligatoria” per quanto riguarda ricorsi individuali, mentre di “competenza facoltativa” in relazione a ricorsi interstatali. Per sottrarsi alla giurisdizione degli organi di controllo della Convenzione gli Stati hanno a disposizione il potere di denuncia ex art. 78, recentemente utilizzato dal Venezuela. Per una descrizione delle conseguenze si veda A. CALIGIURI, *Le conseguenze della denuncia della Convenzione americana dei diritti umani da parte del Venezuela*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, p. 183 ss.

<sup>10</sup> Anche in tale ipotesi, come previsto dall'art. 62, è necessaria una dichiarazione da parte degli Stati, con la quale venga riconosciuta la giurisdizione della Corte su tutte le materie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione.

<sup>11</sup> La procedura giudiziaria, introdotta a norma degli artt. 44 o 45, può avere differenti esiti. Infatti, dopo aver richiesto e ricevuto informazioni dal governo dello Stato autore della presunta violazione, la Commissione può archiviare il caso, ovvero provvedere ad indagini dirette ad accertare la sussistenza della violazione. Al termine di tale fase viene tentato un regolamento amichevole della controversia. Nel caso in cui si addivenga ad una composizione bonaria, il relativo rapporto viene notificato nelle modalità di cui all'art. 49. In caso contrario, è redatto un rapporto conclusivo e, qualora venga stabilito che lo Stato non ha adempiuto ai propri obblighi, viene ammessa la facoltà di rivolgersi alla Corte. Quest'ultima, nel caso in cui ravvisi l'esistenza della violazione, ordina che siano adottate misure idonee ad assicurare il godimento del diritto leso, disponendo eventualmente la riparazione delle conseguenze negative della violazione e la corresponsione di un equo indennizzo alla parte offesa. Le sentenze, debitamente motivate ai sensi dell'art. 66, sono definitive ed inappellabili.

<sup>12</sup> In tema si veda anche W.J. ACEVES, *Actio popularis?*, cit., p. 385 s.

CEDU<sup>13</sup>, circostanza questa che ha consentito agli organi convenzionali interamericani di ritenere ammissibili le *acciones populares* per mezzo di ricorsi individuali<sup>14</sup>, riconoscendo che il ricorrente possa essere un soggetto che non possiede un interesse personale all'introduzione dell'azione.

Oltre all'assenza della qualità di "vittima" del ricorrente vi è un ulteriore elemento di favore nell'agevolazione della presentazione di *acciones populares*. È stato infatti evidenziato come il sistema interamericano abbia mostrato un approccio scarsamente formalista nella valutazione della sussistenza della legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti<sup>15</sup>.

Questi caratteri del sistema hanno incrementato la rilevanza del ruolo delle ONG, che nel corso degli anni hanno sottoposto agli organi interamericani un crescente numero di ricorsi, facendo leva sul riconoscimento della loro legittimazione ad agire in nome e per conto delle vittime delle violazioni.

Alla base dell'ammissione dell'*actio popularis* non possono che essere poste, d'altro canto, le specifiche esigenze umanitarie che gli organi interamericani di protezione dei diritti umani hanno dovuto fronteggiare – e devono tutt'ora – nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali<sup>16</sup>. Frequentemente, infatti, le vittime delle violazioni trovano preclusa la possibilità di ottenere adeguata protezione, come regolarmente si verifica nei casi di sparizioni forzate, genocidi, massacri, trattamenti disumani, sottrazione di territori o risorse naturali e di altre violazioni diffuse e generalizzate<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Sul punto v. *oltre*, par. 3. Per comparazioni di più ampio respiro v. L. CASSETTI, A. DI STASI, C. LANDA ARROYO (a cura di), *Diritti e giurisprudenza: la Corte interamericana dei diritti umani e la Corte europea di Strasburgo*, Napoli, 2014, p. 5 ss.; A. DI STASI, *The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: Towards a "Cross Fertilization"?*, in *Ord. int. dir. um.*, 2014, p. 97 ss.; F. SALVIOLI, C. ZANGHÌ (a cura di), *Jurisprudencia regional comparada de derechos humanos: el Tribunal europeo y la Corte interamericana*, Valencia, 2013, p. 3 ss.; G. CITRONI, *Corte europea e Corte interamericana: due corti regionali dei diritti umani a confronto*, in T. SCOVAZZI, I. PAPANICOLOPULU, S. URBINATI (a cura di), *I diritti umani di fronte al giudice internazionale*, Milano, 2009, p. 49 ss.; H. GROS ESPIELL, *La Convention américaine et la Convention européenne des droits de l'Homme: analyse comparative*, Leiden, 1989, p. 2 ss.; T. BUERGENTHAL, *Human Rights in the America: View from the Inter-American Court*, in *Connecticut Jour. Int. Law*, II, 1986-87, p. 303 ss.

<sup>14</sup> Attraverso tale meccanismo ogni persona, gruppo di persone o organizzazione non governativa può attivare il sistema di protezione senza essere vittima della violazione. Si veda in proposito W.J. ACEVES, *Actio popularis?*, cit., p. 383 s., il quale chiarisce come si possa distinguere – nel momento in cui ci si rivolge alla Commissione – tra il soggetto che denuncia la violazione e la vittima della stessa. Diffusamente v. anche T. BUERGENTHAL, *The Inter-American Court*, cit., p. 237.

<sup>15</sup> L'atteggiamento flessibile della Corte interamericana è stato rilevato da F. VOEFFRAY, *L'actio popularis*, cit., p. 165, il quale ha affermato che «la pratique libéral de la Commission interaméricaine implique que le requérant n'a pas à démontrer un intérêt personnel». Al riguardo è stata ritenuta emblematica l'ammissione di ricorsi presentati a nome di persone decedute o scomparse o a nome di gruppi composti da un numero indeterminato di persone. Lo stesso Autore ha inoltre sottolineato che il Regolamento della Commissione, specificando il contenuto dell'art. 14 della Convenzione, precisa che il ricorrente può agire «en son nom propre ou au nom d'une tierce personne». Nello stesso senso si veda anche M.T. KAMMINGA, *The evolving status of NGOs under international law: a threat to the Inter-State system*, in P. ALSTON (ed.), *Non-state actors and human rights*, Oxford, 2005, p. 106.

<sup>16</sup> Sulle difficoltà di utilizzare l'esperienza maturata dalla Corte di Strasburgo all'interno del sistema interamericano in ragione delle specificità e peculiarità delle problematiche presenti nel continente americano v. T. BUERGENTHAL, *The American and the European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences*, in *Am. Univ. Law Rev.*, 1980, p. 155 ss. e J.A. FROWEIN, *The European and the American Conventions on Human Rights. A Comparison*, in *Hum. Rights Law Jour.*, 1980, p. 44 ss.

<sup>17</sup> Cfr. E. TRAMONTANA, *L'actio popularis nei sistemi regionali di tutela dei diritti umani: la legittimazione delle organizzazioni non governative nella prassi della Commissione africana dei diritti umani e dei popoli*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 12, ove si segnalano le ipotesi in cui le vittime o i loro familiari non sono in grado di rivolgersi agli organi

Esempio tipico di tali ipotesi è il caso *Blake c. Guatemala*<sup>18</sup>. A rivolgersi alla Commissione, il 18 novembre 1993, è stata l'organizzazione International Human Rights Law Group, attiva in campo umanitario mediante programmi di sostegno giuridico nel contesto di procedure internazionali<sup>19</sup>. Lo scopo dell'iniziativa era quello di accertare la violazione della Convenzione da parte del Guatemala, poiché, nel marzo 1985, agenti di questo Stato si erano macchiati del sequestro e dell'uccisione di un giornalista, Nicholas Blake, e di un fotografo, Griffith Davis, recatisi in Guatemala al fine di intervistare guerriglieri guatemaltechi e redigere articoli giornalistici sul conflitto armato in corso.

Dell'esistenza dei due cadaveri si è venuto a sapere solo sette anni dopo. Nel gennaio 1992, infatti, un responsabile delle forze armate, dopo aver contattato le famiglie, ha partecipato alle operazioni di identificazione dei resti dei due, in cambio del pagamento di una grossa cifra e della sottoscrizione di un accordo contenente l'impegno a non perseguire giudizialmente gli autori del delitto.

Al momento della presentazione della petizione, lo Stato non aveva ancora completato le indagini e punito i responsabili.

La procedura dinanzi la Commissione è terminata – in seguito al fallimento del tentativo di regolamento amichevole – nell'emissione del Rapporto n. 5/95, con il quale è stato raccomandato al Guatemala di assumersi le responsabilità della sparizione dei due cittadini statunitensi e dell'insabbiamento degli omicidi.

La mancata osservanza di tali raccomandazioni ha imposto quindi la sottoposizione del caso alla Corte. Quest'ultima, il 24 gennaio 1998 si è pronunciata sul merito della controversia, ravvisando la violazione degli artt. 5 e 8, norme poste a tutela dell'integrità personale e del giusto processo<sup>20</sup>, ai danni dei familiari, riconoscendo a questi ultimi un risarcimento per le spese sostenute e per i danni non patrimoniali patiti<sup>21</sup>.

Di particolare rilievo risultano in tale quadro le osservazioni del giudice A.A. Cançado Trindade, formulate nella propria *Joint Opinion* allegata alla sentenza sul merito. Questi evidenzia infatti la gravità e la complessità del fenomeno delle sparizioni forzate<sup>22</sup>, rimarcandone la continuità e l'influenza sull'appropriata tutela dei diritti umani<sup>23</sup>, anche in

---

giurisdizionali per motivi di grave disagio sociale, economico e culturale, nonché le situazioni concernenti atti di violenza e impunità diffuse, con i relativi problemi di documentazione e denuncia.

<sup>18</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 24 gennaio 1998, Serie C No. 36, *Blake c. Guatemala*.

<sup>19</sup> In proposito si veda la scheda di descrizione dell'organizzazione disponibile su [www.hrlawgroup.org/about\\_ihrlg/default.asp](http://www.hrlawgroup.org/about_ihrlg/default.asp).

<sup>20</sup> Per un confronto con il diritto al giusto processo nel sistema CEDU, v. A. DI STASI, *Il diritto all'equo processo nella CEDU e nella Convenzione americana sui diritti umani. Analogie, dissonanze e profili di convergenza giurisprudenziale*, Torino, 2012, *passim*.

<sup>21</sup> Corte interamericana dei diritti umani, *Blake c. Guatemala*, cit., par. 124.

<sup>22</sup> *Joint Opinion* del giudice Cançado Trindade, *Blake c. Guatemala*, Corte interamericana dei diritti umani, cit., par. 7: «We are here before a proven case of forced disappearance of person, typified even in the Guatemalan Criminal Code in force (Article 201 ter as amended) as a continuing crime. In the same sense, the international norms of protection typify it as a “continuing or permanent” crime “while the fate or whereabouts of the victim is not established” (Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons of 1994, Article III); moreover, they warn that it is a specific and autonomous crime, which constitutes a complex form of violation of human rights (with related criminal acts), and which thereby requires that it be understood and addressed pursuant to a necessarily integral approach».

<sup>23</sup> Le medesime esigenze sono emerse nel rapporto della Commissione interamericana dei diritti umani n. 5/97 del 12 marzo 1997, causa 11.227, *Díaz e altri c. Colombia*. La vicenda ha riguardato la persecuzione dei membri di un partito politico, il *Patriotic Union Political Party*, avvenuta ad opera del governo colombiano per mezzo di minacce, sparizioni forzate ed esecuzioni sommarie, al fine di eliminare completamente lo il partito

virtù del fatto che i delitti di sparizioni forzate rappresentano, ancora oggi<sup>24</sup>, una «complex form of violation of multiple human rights»<sup>25</sup>.

Le esigenze di soccorso umanitario, di cui spesso si sono fatte carico organizzazioni non governative, sono evidenti anche nel caso *Villagran Morales e altri* (“*Street Children*”) *c. Guatemala*<sup>26</sup>. La vicenda ha origine in una cornice caratterizzata da un alto tasso di criminalità e dalla presenza di “*street children*”<sup>27</sup>, verso i quali gli agenti di polizia erano soliti perpetrare atti illegali, comprese minacce, arresti, trattamenti inumani, crudeli e degradanti, nonché omicidi, quali misure per combattere la delinquenza giovanile e il vagabondaggio<sup>28</sup>.

Il 15 settembre 1994 due organizzazioni non governative, *Centre for Justice and International Law*<sup>29</sup> e *Casa Alianza*<sup>30</sup>, hanno presentato una petizione alla Commissione, segnalando il rapimento, la tortura e l’uccisione di cinque giovani “*street children*” da parte di agenti delle forze pubbliche, nonché l’inadeguatezza delle misure adottate dallo Stato nel trattare il caso e nel fornire accesso alla giustizia alle famiglie delle vittime.

Le insoddisfacenti risposte del Governo hanno spinto il caso sino al vaglio della Corte interamericana. Quest’ultima, al termine di una accurata fase istruttoria, caratterizzata dall’assunzione di prove documentali, testimoniali e consulenze di esperti, ha formato il

dallo scenario politico nazionale (cfr. par. 4 del Rapporto). A seguito dell’introduzione del ricorso da parte delle organizzazioni non governative *REINICLAR* e *Comisión Colombiana de Juristas*, la Commissione ha rilevato la sussistenza di «serious political persecution and violence against the Patriotic Union» (par. 75), dichiarandone pertanto l’ammissibilità. Per approfondire la vicenda si veda W.J. ACEVES, *Actio popularis?*, cit., p. 387 s.

<sup>24</sup> L’attualità degli eventi di sparizioni forzate è confermata dalla recente sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 1° settembre 2015, Serie C. No. 299, *Comunidad Campesina de Santa Bárbara c. Perù*, con la quale il Perù è stato dichiarato responsabile della sparizione forzata di quindici persone. Anche in questo caso il meccanismo di protezione è stato attivato da due organizzazioni non governative, *Centro de Estudios y Acción para la Paz* (CEAPAZ) e *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional* (CEJIL), grazie alle quali lo Stato è stato condannato per aver violato il diritto alla protezione giudiziaria, il diritto alla libertà personale, il diritto di proprietà e il diritto al rispetto della vita privata e familiare ai danni delle vittime e dei familiari. Tra le misure riparatorie imposte al Perù è stato ricompreso il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, l’attribuzione di abitazioni e la somministrazione gratuita di trattamenti medici e psicologici.

<sup>25</sup> *Joint Opinion* del giudice Cançado Trindade, *Blake c. Guatemala*, Corte interamericana dei diritti umani, cit., par. 38.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 19 novembre 1999, *Villagran Morales e altri* (“*Street Children*”) *c. Guatemala*, Serie C. No. 63.

<sup>27</sup> Con questa espressione si fa riferimento a quei giovani che, in molti paesi dell’America latina, vivono, come evidenziato nella *Joint opinion* dei giudici Cançado Trindade e Abreu-Burelli, *Villagran Morales e altri* (“*Street Children*”) *c. Guatemala*, Corte interamericana dei diritti umani, cit., par. 9, «in the humiliation of misery», in uno stato di sofferenza che raggiunge la “morte spirituale” prima della “morte fisica” che costituisce «the culmination of the total destruction of the human being». Viene sottolineato inoltre che ad essere colpito da tali offese non è soltanto chi le soffre direttamente, ma anche i familiari e, in particolare, le madri, che devono spesso sopportare le conseguenze derivanti dallo stato di abbandono.

<sup>28</sup> Sulla tutela dei minori nel sistema interamericano v. S. VANNUCCINI, *La protezione dei minori di età nella prassi della Corte interamericana dei diritti dell’uomo*, in *Com. int.*, 2013, p. 109 ss.; E. SALMON, *Los derechos de los niños y las niñas en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos: estándares en torno a su protección y promoción*, in E. SALMON (ed.), *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, II, Lima, 2010, p. 34 ss.; S. VANNUCCINI, *Le misure di riparazione decise dalla Corte Interamericana dei Diritti dell’uomo per violazioni che coinvolgono i minori d’età*, in *Com. int.*, 2013, p. 517 ss.

<sup>29</sup> Emerge dal sito dell’organizzazione, cejil.org, che la stessa risulta particolarmente attiva nell’attività di tutela dei diritti umani in America, rendendo effettivo l’utilizzo degli strumenti messi a disposizione dal sistema interamericano di protezione dei diritti umani.

<sup>30</sup> Nell’apposita scheda disponibile su [www.casa-alianza.org](http://www.casa-alianza.org), è possibile ricavare informazioni sull’attività svolta dalla stessa, diretta specificamente all’assistenza e al recupero di giovani senz’atetto.

proprio convincimento in ordine all'effettivo verificarsi dei fatti, dichiarando la violazione dell'art. 1 (dovere di rispetto dei diritti), dell'art. 4 (diritto alla vita), dell'art. 5 (diritto ad un trattamento umano), dell'art. 7 (diritto alla libertà personale), dell'art. 8 (diritto ad un processo equo) e dell'art. 19 (diritti dell'infanzia) della Convenzione, nonché degli artt. 1, 6 e 8 della Convenzione interamericana sulla prevenzione e repressione della tortura.

Nel successivo provvedimento relativo alle riparazioni e alle spese<sup>31</sup>, è stato accordato, oltre al rimborso delle spese sostenute, un risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali sia alle madri delle vittime, che ad altri familiari<sup>32</sup>.

Non va inoltre trascurato come la Corte abbia tenuto in considerazione le pressanti problematiche sociali, imponendo allo Stato di Guatemala di istituire un apposito centro di educazione dedicato alle vittime, al fine di tenere viva la memoria dei fatti e di arginare il fenomeno della delinquenza giovanile<sup>33</sup>.

Il riconoscimento ad organizzazioni non governative della legittimazione ad agire mediante *actio popularis* ha quindi senza dubbio permesso agli organi interamericani di contrastare le gravi difficoltà di accesso alla giustizia, essenzialmente legate alle marcate esigenze umanitarie caratterizzanti un complicato tessuto sociale, economico e culturale come quello dell'America latina. Infatti, allorché si verifichi una «situation of vulnerability and risk», va ricordato che «law does not operate in the vacuum; it evolves pursuant to the fulfilment of social needs and to the recognition of the values underlying its norms»<sup>34</sup>.

## 2. L'attività delle ONG nel contrasto alle violazioni generalizzate ai danni delle comunità indigene.

Tra i più noti casi di utilizzo dell'*actio popularis* da parte di ONG rientrano quelli concernenti i diritti dei gruppi etnici e delle comunità indigene americane<sup>35</sup>. In tali situazioni

<sup>31</sup> Decisione sulle riparazioni e spese della Corte interamericana dei diritti umani del 26 marzo 2001, *Villagran Morales e altri ("Street Children") c. Guatemala*, Serie C No. 77.

<sup>32</sup> *Ivi*, par. 123.

<sup>33</sup> Nella *Joint Opinion* del giudice Cançado Trindade, *Villagran Morales e altri ("Street Children") c. Guatemala*, Corte interamericana dei diritti umani, decisione sulle riparazioni e spese del 26 marzo 2001, cit., par. 23, si rimarcano le ripercussioni sociali ai danni dell'intera comunità. Non va infatti dimenticato che «human suffering has a dimension which is both personal and social». In questi termini, il danno causato ad ogni essere umano colpisce la comunità stessa nella sua interezza. Sul punto si veda anche F. ROSENFELD, *Collective reparation for victims of armed conflict*, in *Int. Rev. Red Cr.*, 2010, p. 733, il quale osserva come, nel determinare le misure riparatorie, sia stata ricompresa anche la rimozione degli effetti negativi non quantificabili in termini monetari per un duplice ordine di ragioni: da un lato, la diminuzione dei rischi di ripetizioni di simili violazioni e, dall'altro, la conservazione del ricordo delle vittime. Su questi profili v. anche A. LATINO, *Garanzie di non ripetizione e soddisfazione: il diritto alla memoria per le vittime, con particolare considerazione del caso Ituango davanti alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo*, Roma, 2008, p. 27 ss.

<sup>34</sup> *Joint Opinion* del giudice Cançado Trindade, *Haitians and Dominicans of Haitian-origin in the Dominican Republic c. Repubblica Dominicana*, Corte interamericana dei diritti umani, risoluzione del 18 agosto 2000, par. 24. Lo stesso inoltre aggiunge, al par. 25, sottolineando l'importanza dei *non-State actors* in contesti sociali disagiati, che «there is, moreover, pressing need to develop conceptually the law of the international responsibility, so as to comprise, besides the responsibility of the State, also that of non-State actors. This is one of the greatest challenges of public power and of legal science in the *globalized* world in which we live, from the perspective of the protection of human rights».

<sup>35</sup> Per una dettagliata ricostruzione storica della vita delle popolazioni indigene americane si rimanda a K. KICKINGBIRD, *American Indians in the International arena: a brief history from a United States perspective*, in C. PRICE COHEN (ed.), *The Human Rights of Indigenous Peoples*, New York, 1998, p. 357 ss., nonché S. WIESSNER,

le esigenze umanitarie a cui si è fatto cenno si sono manifestate in maniera netta, incidendo su molteplici diritti, soprattutto in ragione del carattere diffuso e generalizzato delle violazioni addebitabili agli Stati<sup>36</sup>.

Un risalente ma significativo caso di tale genere di violazioni è riconducibile alla vicenda che ha coinvolto la comunità indigena dei Miskitos in Nicaragua negli anni Ottanta, i cui diritti a carattere collettivo sono stati oggetto di una importante dichiarazione da parte della Commissione interamericana<sup>37</sup>.

Principale promotore dell'attività di tutela è stata l'organizzazione Misurasata, nata nel 1979 dalle ceneri dell'organizzazione indigena Alpromiso, che si è attivata a difesa dell'identità etnica indigena, contro i tentativi di omologazione delle multinazionali e del governo alla cultura dominante<sup>38</sup>.

L'organizzazione ha denunciato una vasta serie di gravi violazioni dei diritti dei Miskitos derivanti da massacri, assassini, costrizioni ai lavori forzati, violenze sessuali, bombardamenti aerei e altre violazioni poste in essere dalle forze armate del Nicaragua<sup>39</sup>.

Ai sensi del terzo paragrafo dell'art. 50, la Commissione ha innanzitutto formulato le proprie raccomandazioni proponendo di decretare un indulto o un'amnistia per gli indigeni accusati o già condannati e suggerendo l'organizzazione di una Conferenza tra i rappresentanti del governo del Nicaragua e alcuni rappresentanti delle comunità indigene, al fine di tentare di determinare le riparazioni e regolare i reciproci rapporti, alla presenza delle organizzazioni interessate.

Sembra importante evidenziare che la Commissione, oltre ad aver accettato la petizione presentata dall'organizzazione, senza alcuna eccezione relativa all'ammissibilità, ha sottolineato il legame intercorrente tra le violazioni riscontrate e le problematiche sociali presenti sullo sfondo della vicenda, rimarcando come le gravi violazioni dei diritti

*Indigenous Sovereignty: A Reassessment in Light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in *Va. Jour. Int. Law*, 2008, p. 1149 ss. Quest'ultimo, in particolare, ha sottolineato come oltre all'autodeterminazione esterna delle comunità indigene, corrispondente all'indipendenza economico-politica, le aspirazioni di tali popolazioni abbiano riguardato più ampie componenti della dignità umana, come il rispetto, il benessere, i valori, le tradizioni, la spiritualità ed il mantenimento dell'integrità della propria visione del mondo. Per posizioni analoghe cfr. F. FRANCONI, *Culture, Heritage and Human Rights: An Introduction*, in F. FRANCONI, M. SCHEININ (eds.), *Cultural Human Rights*, Leiden-Boston, 2008, p. 8 ss.; V. DELORIA, *Self-Determination and the Concept of Sovereignty*, in J.R. WUNDER (ed.), *Native American Sovereignty*, Bosa Roca, 1996, p. 118 ss.; W.M. REISMAN, *International Law and the Inner Worlds of Others*, in *St. Thomas Law Rev.*, 1996, p. 32 ss.

<sup>36</sup> Sul punto v. M. FASCIGLIONE, *Sfruttamento delle risorse naturali e diritto di consultazione delle popolazioni indigene nella recente giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, p. 187 ss.; S. ERRICO, *L'ordinamento internazionale e il diritto dei popoli indigeni alle terre tradizionali: la decisione della Corte Suprema del Belize nei casi Maya Village of Santa Cruz e Maya Village of Conejo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2008, p. 433 ss.; A. DUFFY, *Indigenous Peoples' Land Rights: Developing a Sui Generis Approach to Ownership and Restitution*, in *Int. Jour. Min. Group Rights*, 2008, p. 532 ss.; J. GILBERT, *Historical Indigenous Peoples' Land Claims: A Comparative and International Approach to the Common Law Doctrine on Indigenous Title*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2007, p. 583 ss.

<sup>37</sup> Commissione interamericana dei diritti umani, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito* del 29 novembre 1983, OEA/Ser.L/V/II.62, Doc. 10. rev. 3.

<sup>38</sup> *Ivi*, parte prima, lett. a, par. 12: «Como reacción a ese estado de absoluto abandono; como manifestación del resurgimiento de la conciencia de identidad étnica de los nativos frente a los intentos de aculturación por parte del anterior gobierno, de las compañías extranjeras y, en general, de la gente del Pacífico – a quienes los miskitos llaman 'los españoles' – ; y como un instrumento de defensa de los derechos ancestrales».

<sup>39</sup> *Ivi*, parte prima, lett. d., par. 2.

imputabili al Nicaragua fossero riconducibili allo stato di tensione sociale derivante da situazioni conflittuali storicamente legate alla posizione delle comunità indigene<sup>40</sup>.

Al termine della procedura, con la risoluzione del 16 maggio 1984, sono state riscontrate numerose violazioni ai danni dei Miskitos, tra cui il diritto alla vita<sup>41</sup>, alla sicurezza personale e alla proprietà<sup>42</sup>.

Altro caso di sicuro rilievo è *Yanomami Indians of Brasil c. Brasile*<sup>43</sup>. La vicenda ha riguardato lo sfruttamento dei territori e delle risorse naturali dell'Amazzonia, effettuato senza tenere in considerazione gli interessi e i diritti degli Indiani Yanomami<sup>44</sup>. Anche in questo caso occorre evidenziare lo sfondo su cui si sono svolti i fatti, caratterizzato da particolari necessità di sostegno umanitario<sup>45</sup>.

Il procedimento è stato introdotto ad opera di varie ONG, nelle persone dei propri direttori esecutivi, tra cui *Indian Law Resource Center*, *American Anthropological Association*, *Survival International* e *Anthropology Resource Center*, le quali hanno lamentato violazioni dei diritti umani dei membri della comunità Yanomami<sup>46</sup>.

I fatti costitutivi di tali violazioni sono stati ricollegati dalle ONG alle conseguenze negative derivanti dalle massicce interferenze all'interno della vita della comunità<sup>47</sup>. La Commissione, condividendo la posizione delle ONG<sup>48</sup>, che avevano contestato

<sup>40</sup> V. Commissione interamericana dei diritti umani, *Resolución sobre el procedimiento de solución amistosa sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito* del 16 maggio 1984, OEA/Ser.L/V/II.62, doc. 26, par. 2, in cui viene rilevato come tanto problemi storici, quanto recenti, si sono sovrapposti nel quadro di una situazione altamente conflittuale.

<sup>41</sup> Violazioni del diritto alla vita ai danni degli indigeni sono state costantemente riscontrate dagli organi interamericani. Come rilevato da L. CASSETTI, *Il diritto di «vivere con dignità»*, cit., p. 8, il diritto alla vita è stato estensivamente interpretato per ricomprendere il “diritto alla vita con dignità”, inteso come il diritto di perseguire un progetto di vita senza subire privazioni ingiustificate che incidano negativamente sullo sviluppo della persona.

<sup>42</sup> Cfr. W.J. ACEVES, *Actio popularis?*, cit., p. 390. Più in generale v. V. ZAMBRANO, *Il principio di sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturali tra vecchie e nuove violazioni*, Milano, 2009, p. 65 ss.

<sup>43</sup> Risoluzione della Commissione interamericana dei diritti umani del 5 marzo 1985, causa 7615, *Yanomami Indians of Brasil c. Brasile*. Per una presentazione del caso si rimanda a M. D'ADDETTA, *The Practice of the Regional Human Rights Bodies on the protection of Indigenous People's right to culture*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, p. 606 ss.

<sup>44</sup> Sullo sfruttamento incontrollato dei territori e delle risorse naturali ai danni delle comunità indigene v. G. GOODWIN GOMEZ, *Indigenous Rights and the Case of the Yanomami in Brasil*, in C. PRICE COHEN (ed.), *The Human Rights of Indigenous Peoples*, cit., p. 189 s., e R. VIRZO, *In tema di diritti dei popoli indigeni sulle risorse naturali di interesse della comunità internazionale e sulle risorse naturali condivise tra più Stati*, in A. L. PALMISANO, P. PUSTORINO (a cura di), *Identità dei popoli Indigeni: aspetti giuridici, antropologici e linguistici*, Roma, 2008, p. 53 ss.

<sup>45</sup> Come riportato da G. GOODWIN GOMEZ, *Indigenous Rights*, cit., p. 186 s., a partire dal 1983 i casi di sparizioni forzate, documentati da *Amnesty International*, ammontano a diverse migliaia, oltre a svariate centinaia di morti documentate durante i massacri posti in essere dalle forze governative.

<sup>46</sup> Cfr. Commissione interamericana dei diritti umani, *Yanomami Indians of Brasil c. Brasile*, cit., par. 1, in cui si evince che le organizzazioni hanno richiamato vari articoli, tra cui «Article I (Right to Life, Liberty, and Personal Security); Article II (Right to Equality before the Law); Article III (Right to Religious Freedom and Worship); Article XI (Right to the Preservation of Health and to Well-being); Article XII (Right to Education); Article XVII (Right to Recognition of Juridical Personality and of Civil Rights); and Article XXIII (Right to Property)».

<sup>47</sup> Una esaustiva descrizione è contenuta *ivi*, par. 3, in cui si fa riferimento allo sconvolgimento dell'organizzazione sociale, all'introduzione della prostituzione, a morti ed epidemie, alla privazione della proprietà delle terre e, in generale, alla disintegrazione e alla distruzione delle comunità indigene.

<sup>48</sup> Cfr. Commissione interamericana dei diritti umani, *Yanomami Indians of Brasil c. Brasile*, cit., considerando n. 2, in cui la Commissione si mostra concorde nell'individuare l'origine delle violazioni nella costruzione di una strada transamazzonica attraverso i territori della comunità, nella mancata predisposizione di misure di protezione del patrimonio culturale dei gruppi indigeni, nell'autorizzazione allo sfruttamento di risorse del

l'incompatibilità delle condotte statali con il dettato convenzionale, ha riconosciuto violazioni dei diritti umani e ha raccomandato allo Stato brasiliano di adottare misure relative alla protezione della salute, alla demarcazione dei territori e all'integrazione sociale.

Va in proposito evidenziato come la gravità delle aggressioni nei confronti dei gruppi etnici indigeni presenti in America<sup>49</sup> sia accentuata dalla particolare relazione con il territorio sul quale vivono e dal quale ricavano le risorse naturali necessarie alla sopravvivenza<sup>50</sup>.

Non è quindi un caso che la maggior parte delle decisioni riguardino la spoliazione dei territori ancestrali di tali popolazioni, per motivi che si collegano spesso allo sfruttamento delle risorse naturali<sup>51</sup>.

In questo contesto i due organismi interamericani hanno svolto un ruolo fondamentale nell'attività di tutela dei diritti delle comunità indigene, pronunciandosi sulle petizioni presentate da ONG al fine di ottenere la protezione dei loro diritti di proprietà e del legame con i relativi territori ancestrali<sup>52</sup>.

La prima pronuncia resa in materia è quella relativa al caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*<sup>53</sup> del 2001, introdotto con il supporto di alcune organizzazioni non governative<sup>54</sup> e devoluto alla Corte nel 1998.

sottosuolo, nella mancata tutela della salute delle comunità indigene e nella privazione coattiva dei territori ancestrali degli Yanomami.

<sup>49</sup> Alcune di queste intrusioni sono state ricondotte nell'alveo del c.d. "land grabbing", fenomeno legato all'acquisizione di vaste aree di Paesi poveri o in via di sviluppo ad opera di enti statali o investitori privati. In generale sul tema v. M. NINO, *Land grabbing e sovranità territoriale*, Napoli, 2018, p. 10 ss.; ID., *Land grabbing, sovranità territoriale e diritto alla terra dei popoli indigeni*, in *Dir. um. dir. int.*, 2015, p. 185 ss.; F. ROMANIN JACUR, A. BONFANTI, F. SEATZU (eds.), *Natural Resources Grabbing: An International Law Perspective*, Leiden, 2015; A. VIVIANI, *Land grabbing e diritti umani*, in *Dir. um. dir. int.*, 2016, p. 209 ss.; M. MANFREDI, *Land Investments and "Land Grabbing": The Need for a Legal Framework*, in *Dir. comm. int.*, 2013, p. 803 ss.; S.M. BORRAS JR., J.C. FRANCO, S. GÓMEZ, C. KAY, M. SPOOR, *Land Grabbing in Latin America and the Caribbean*, in *The Journal of Peasant Studies*, 2012, p. 845 ss.; S. LIBERTI, *Land Grabbing. Come il mercato delle terre crea nuovo colonialismo*, Roma, 2011, p. 5 ss.

<sup>50</sup> La principale fonte di sostentamento dei popoli indigeni è storicamente costituita da attività legate allo sfruttamento dei territori, fatto di decisiva importanza per la loro sopravvivenza come descritto da G. PENTASSUGLIA, *Towards a Jurisprudential Articulation of Indigenous Land Rights*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2011, p. 165 s. In senso conforme v. anche A. VIVIANI, *Land grabbing*, cit., p. 209 ss.; J.L. CERNIC, *State Obligations Concerning Indigenous Peoples' Rights to Their Ancestral Lands: Lex Imperfecta?*, in *Am. Univ. Int. Law Rev.*, 2013, p. 1131 ss.; I. BIGLINO, *L'accesso alla terra e la realizzazione del diritto al cibo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2011, p. 173 ss. e A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Right to Cultural Identity in the evolving Jurisprudential Construction of the Inter-American Court of Human Rights*, in *Multiculturalism and International Law*, 2009, p. 477 ss.

<sup>51</sup> In tema v. M. D'ADDETTA, *The Practice*, cit., p. 626; M. FASCIGLIONE, *Sfruttamento delle risorse*, cit., p. 187 ss.

<sup>52</sup> L'identità culturale delle popolazioni indigene e il territorio che le stesse hanno tradizionalmente occupato è consacrato, come notato anche da M. NINO, *Land grabbing, sovranità territoriale e diritto alla terra dei popoli indigeni*, cit., p. 195 s., in un indissolubile legame spirituale, «sulla base della considerazione che la loro identità storico-culturale, la trasmissione delle loro tradizioni, nonché la tutela delle generazioni presenti e future (e, quindi, in definitiva, la loro sopravvivenza fisica e culturale) sono inevitabilmente ed indissolubilmente legate al territorio in cui vivono». Come rileva S. WIESSNER, *Human Rights and Cultural Identity: The Case of Indigenous Peoples*, in *Dir. um. dir. int.*, 2018, p. 335, le popolazioni indigene costituiscono delle collettività di esseri umani che si identificano come "comunità" con propri modi di vivere e visioni del mondo fondate sull'attaccamento spirituale con la terra della quale sono "original inhabitants".

<sup>53</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 31 agosto 2001, Serie C No. 79, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*. Sul caso v. B. NEIHART, *Awas Tingni v. Nicaragua Reconsidered: Grounding Indigenous Peoples' Land Rights in Religious Freedom*, in *Den. Jour. Int. Law. Pol.*, 2013, p. 77 ss.; S.J. ANAYA, *The Awas Tingni petition to the Interamerican Commission on Human Rights: indigenous lands, loggers, and government neglect in Nicaragua*, in *St. Thomas Law Rev.*, 1996, p. 157 s.

Alla base della vicenda vi è una concessione trentennale rilasciata dal governo del Nicaragua ad una società coreana, relativa all'abbattimento di una vasta area di foresta tropicale, senza preventiva consultazione dei gruppi indigeni ivi stanziati<sup>55</sup>. La Corte nella propria pronuncia, sottolineando la responsabilità del Nicaragua ed interpretando estensivamente l'art. 21<sup>56</sup>, ha riconosciuto i diritti territoriali delle comunità indigene come diritti collettivi connessi all'identità culturale delle stesse<sup>57</sup>, dichiarando la violazione «to the detriment of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community» degli artt. 25 e 21<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> L'atto introduttivo è stato presentato da Jaime Castillo Felipe, *Syndic of the Community*, in nome proprio e per conto della comunità, ma ha visto l'intervento di altre comunità ed organizzazioni, che hanno presentato *dossiers* in qualità di *amici curiae*, come si ricava dai par. 38, 41, 42, 52, 61 della sentenza della Corte. Sul ruolo dell'*amicus curiae* nella giustizia latinoamericana v. V. BAZÁN, *Amicus curiae, justicia constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 2 ss.

<sup>55</sup> Anche nella sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 27 giugno 2012, Series C No. 245, *Kichwa Indigenous People of Sarayaku c. Ecuador*, emessa al termine di un procedimento originato dal ricorso depositato da una ONG, il *Centro de Derechos Económicos y Sociales*, è stata confermata la sussistenza in capo agli Stati dell'obbligo di coinvolgere le comunità indigene prima di adottare decisioni con ripercussioni sulla loro situazione. Sull'obbligo di garantire l'effettiva partecipazione delle popolazioni indigene attraverso la preventiva consultazione si veda M. NINO, *Land grabbing, sovranità territoriale e diritto alla terra dei popoli indigeni*, cit., p. 197 e M. FASCIGLIONE, *Sfruttamento delle risorse*, cit., p. 188 ss.

<sup>56</sup> La Corte ha adottato un'interpretazione evolutiva del diritto di proprietà garantito dall'art. 21, alla luce della necessità di tenere in considerazione la speciale relazione dei popoli indigeni con le proprie terre. Tale atteggiamento trova espresso conforto nell'art. 29, lett. a della Convenzione, che vieta interpretazioni restrittive delle libertà previste dalla Convenzione, che ne limitino o sopprimano l'esercizio. In tema v. M. FASCIGLIONE, *Sfruttamento delle risorse*, cit., p. 189; E. TRAMONTANA, *The contribution of the Inter-American Human Rights Bodies to Evolving International Law on Indigenous Rights over Lands and Natural Resources*, in *Int. Jour. Min. Group Rights*, 2010, p. 239 ss.; S. J. ANAYA, R.A. WILLIAMS, *The Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources Under the Inter-American Human Rights System*, in *Harv. Hum. Rights Jour.*, 2001, p. 33 ss. In altri termini, come osservato da S.J. ANAYA, *Lands, liberties*, cit., p. 269, l'approccio evolutivo ed estensivo si è reso necessario al fine di interpretare adeguatamente il diritto di proprietà nel quadro giuridico, sociale e politico di riferimento.

<sup>57</sup> Cfr. P. FOIS, *La tutela internazionale dell'identità culturale: diritti collettivi od obblighi degli Stati?*, in *Ord. int. dir. um.*, 2014, p. 677, il quale rileva come in relazione al riconoscimento del «diritto all'identità» alle collettività, oltre che agli individui, sia sorto un dibattito dottrinale con opinioni divergenti. Sulla necessità di garantire l'esistenza di diritti collettivi al fine di assicurare il pieno godimento dei diritti individuali v. J. DONNELLY, *Human Rights, Individual Rights and Collective Rights*, in J. BERTING *et al* (eds.), *Human Rights in a Pluralist World*, Westport-London, 1990, p. 39 ss.; J.H. BURGERS, *The Right to Cultural Identity*, in J. BERTING *et al* (eds.), *Human Rights in a Pluralist World*, cit., p. 251 ss.; R. STAVENHAGEN, *The Right to Cultural Identity*, in J. BERTING *et al* (eds.), *Human Rights in a Pluralist World*, cit., p. 258 ss. *Contra*, v. G. FAMIGLIETTI, *Diritti culturali e diritto della cultura. La voce «cultura» dal campo delle tutele a quello della tutela*, Torino, 2010, p. 115 ss.

<sup>58</sup> Con specifico riguardo per tale interpretazione estensiva del diritto di proprietà nel caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua* si veda A. CIAMPI, *Identifying and effectively protecting cultural heritage*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 723, nonché S.J. ANAYA, C. GROSSMAN, *The Case of Awas Tingni v. Nicaragua: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples*, in *Ariz. Jour. Int. Comp. Law*, 2002, p. 1 ss., e S. WIESSNER, *Human Rights and Cultural Identity*, cit., p. 344 s. Interpretazioni estensive del diritto di proprietà volte a tutelare peculiari titoli di proprietà di comunità indigene si rilevano anche nel continente africano ad opera della Corte africana dei diritti umani, nonostante la minore produzione giurisprudenziale sul tema. In particolare, nella sentenza del 26 maggio 2017, causa 6/2012, *Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli c. Kenya*, emessa al termine del procedimento incardinato dinanzi alla Commissione africana dei diritti umani attraverso l'*actio popularis* di due ONG avente ad oggetto la privazione delle terre ancestrali della minoranza Ogiek nella Mau Forest, la Corte, chiamata a pronunciarsi dalla Commissione, ha perentoriamente stabilito che il diritto di proprietà protetto dall'art. 14 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli può essere sia individuale che collettivo (par. 123). Pertanto, richiamando anche le indicazioni fornite dall'art. 26 della Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni delle Nazioni Unite del 2007, la Corte ha riconosciuto il diritto della comunità di continuare ad occupare le proprie terre ancestrali e di sfruttarne le relative risorse (in senso conforme vedi Commissione

Pochi anni più tardi è stata emessa un'ulteriore pronuncia sullo stesso tema, in seguito ad una petizione presentata dall'ONG *Tierraviva* e dal *Centre for Justice and International Law*, avente ad oggetto l'illecito spossessamento di alcune aree, ritenute sacre, ai danni della comunità *Yakye Axa*<sup>59</sup>. Nella propria sentenza la Corte ha sottolineato l'importanza della garanzia di una protezione effettiva che tenga in considerazione le peculiarità delle comunità indigene, giustificando in tal maniera la necessità che gli Stati adottino adeguate misure finalizzate all'idonea protezione dei diritti delle stesse<sup>60</sup>.

L'incompatibilità del comportamento tenuto dallo Stato paraguaiano con le indicazioni della Corte ha condotto alla dichiarazione di violazione di vari articoli della Convenzione<sup>61</sup>, segnatamente in ordine alla protezione giudiziaria, alla tutela della vita e al diritto di proprietà<sup>62</sup>.

In entrambe le menzionate pronunce è stato ordinato agli Stati responsabili delle infrazioni l'adozione di specifiche misure a beneficio delle intere comunità<sup>63</sup>, ritenendole vittime dirette degli illeciti comportamenti statali. Tra i provvedimenti imposti figura la delimitazione e la demarcazione dei territori di proprietà delle comunità indigene<sup>64</sup>, l'obbligo di effettuare investimenti in lavori e servizi a vantaggio delle comunità<sup>65</sup>, nonché la predisposizione di meccanismi a garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di proprietà dei membri delle comunità stesse<sup>66</sup>.

Nello stesso periodo la Corte interamericana è stata chiamata a pronunciarsi sulla base della petizione presentata dall'ONG *Moiwana '86*<sup>67</sup>, dalla quale era stato denunciato il

africana, 4 febbraio 2010, causa 276/03, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, par. 187 e 205; 17 ottobre 2001, causa 155/96, *The Social and Economic Rights Action Center and The Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, par. 63). Analogamente, anche la Corte Suprema canadese nella sentenza dell'11 dicembre 1997, causa n. 23799, *Delgamuukw v. British Columbia*, ha chiarito che il titolo di proprietà delle terre occupate da Aborigeni ha natura collettiva e discende dalla storica occupazione delle terre stesse. Il riconoscimento dell'importanza della continuità della speciale relazione delle comunità con i territori ha consentito alla Corte di attribuire carattere di inalienabilità ai titoli di proprietà

<sup>59</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 17 giugno 2005, Serie C No. 125, *Yakye Axa c. Paraguay*. Sul caso v. A. VIVIANI, *Land grabbing*, cit., p. 216.

<sup>60</sup> Sul punto si veda anche S.R. KEENER, J. VASQUEZ, *A life worth living: enforcement of the right to health through the right to life in the Inter-American Court of Human Rights*, in *Col. Hum. Rights Law Jour.*, 2009, p. 596 s.

<sup>61</sup> La Corte ha richiamato, in particolare, gli artt. 4, 8, 21 e 25 della Convenzione (cfr. par. 242 ss. della sentenza). Peraltro, per rimarcare che le violazioni interessano la comunità nella sua globalità, va evidenziato che la Corte ha puntualizzato anche in questo caso che i richiamati articoli risultano violati «to the detriment of the members of the Yakye Axa Indigenous Community».

<sup>62</sup> Per una ulteriore illustrazione del caso, con una particolare attenzione per la dimensione collettiva dei diritti violati, v. L. CASSETTI, *Il diritto di «vivere con dignità»*, cit., p. 10 s.

<sup>63</sup> Le comunità indigene sono state considerate tra i tipici beneficiari di riparazione collettive, come affermato F. ROSENFELD, *Collective reparations*, cit., p. 733.

<sup>64</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*, cit., par. 173.3; *Yakye Axa c. Paraguay*, cit., par. 242.6.

<sup>65</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*, cit., par. 173.6; *Yakye Axa c. Paraguay*, cit., par. 242.8, 242.9.

<sup>66</sup> Corte interamericana dei diritti umani, *Yakye Axa c. Paraguay*, cit., par. 242.10.

<sup>67</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 15 giugno 2005, Serie C No. 124, *Moiwana Community c. Suriname*. Sulla pronuncia si veda anche C. MARTIN, *The Moiwana Village Case: A New Trend in Approaching the Rights of Ethnic Groups in the Inter-American System*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2006, p. 492 s.

massacro del 29 novembre 1986 in seguito ad un attacco armato delle forze militari del Suriname ad un villaggio di una comunità indigena<sup>68</sup>.

In particolare, è stato stabilito che il Suriname, non avendo condotto un'adeguata attività investigativa per perseguire e punire i colpevoli del massacro, si è reso responsabile di varie violazioni dei diritti dei membri della comunità, con specifico riferimento al diritto di accesso ad un effettivo rimedio giurisdizionale (artt. 8 e 25), al divieto di trattamenti inumani (art. 5), al diritto di libertà e movimento (art. 22) e al diritto di proprietà (art. 21)<sup>69</sup>.

Nella parte operativa della propria decisione la Corte, oltre a prevedere il ristoro ai membri della comunità dei danni morali e materiali patiti, ha imposto al Suriname di adottare alcuni provvedimenti, tra cui la creazione di un meccanismo effettivo per la demarcazione dei territori ancestrali<sup>70</sup> e la costituzione di un apposito fondo destinato alla comunità indigena<sup>71</sup>.

Al di là delle statuizioni relative agli aspetti di merito, appare particolarmente rilevante sottolineare l'atteggiamento manifestato nelle decisioni relative alla tutela dei gruppi indigeni, tenuto conto dell'ampiezza dello scopo del dettato convenzionale<sup>72</sup>. Nel sistema interamericano è infatti emerso, considerando le specifiche caratteristiche delle comunità indigene, un approccio particolarmente protettivo dovuto alla necessità di interpretare la normativa convenzionale alla luce della posizione di debolezza assunta dai gruppi indigeni quali vittime particolarmente esposte alle violazioni<sup>73</sup>. In tale contesto, in virtù della condizione di fragilità delle comunità e delle difficoltà legate alla possibilità di

<sup>68</sup> Varie decine di persone erano state uccise ed il villaggio raso al suolo, costringendo i superstiti a scappare nelle foreste circostanti e a cercare riparo in aree più sicure. Per un quadro più dettagliato si rimanda a P.A. ORMACHEA, *Recent development: Moiwana Village: the Inter-American Court and the "continuing violation" doctrine*, in *Harv. Hum. Rights Jour.*, 2006, p. 283 s.

<sup>69</sup> Sul tema si veda C. MARTIN, *The Moiwana Village case*, cit., p. 499.

<sup>70</sup> L'obbligo di demarcazione dei confini territoriali è stato recentemente esteso dalla Corte anche alle "terre alternative", corrispondenti a quei territori non tradizionalmente occupati dalle comunità indigene. Nel caso esaminato dalla sentenza Corte interamericana del 14 ottobre 2014, Serie C No. 284, *Los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros c. Panamá*, il Panama è stato punito per aver forzatamente trasferito le popolazioni indigene dalle proprie terre ancestrali a seguito dell'autorizzazione alla costruzione di un complesso idroelettrico. Una successiva inondazione causata dall'impianto ha impedito alla comunità di rientrare nelle proprie terre ancestrali. Tale circostanza ha consentito di equiparare la tutela del diritto collettivo di proprietà sui "territori alternativi" a quella già sancita per i territori tradizionalmente occupati dalle popolazioni indigene. Per una approfondita descrizione della vicenda v. A. CALIGIURI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani in tema di tutela dei diritti territoriali dei popoli indigeni*, in *Dir. um. dir. int.*, 2015, p. 435 ss., il quale si è interrogato sull'obbligo di riconoscimento di un giusto indennizzo, in aggiunta all'assegnazione di territori alternativi, nei casi di esproprio delle terre ancestrali.

<sup>71</sup> Corte interamericana dei diritti umani, *Moiwana Community c. Suriname*, cit., par. 233. Su tale aspetto, si rimanda a F. ROSENFELD, *Collective reparations*, cit., p. 740.

<sup>72</sup> Ancora una volta la Corte ha interpretato le disposizioni della Convenzione alla luce della particolare posizione di questa vulnerabile categoria di vittime. Sul punto cfr. C. MARTIN, *The Moiwana Village case*, cit., p. 498. Sulla protezione dei diritti dei gruppi vulnerabili v. C. MÁRQUEZ CARRASCO, *An Overview of Human Rights Violations of Vulnerable Groups in Conflict-Settings: Current Trends And Patterns*, in *Ord. int. dir. um.*, 2015, p. 77 ss.

<sup>73</sup> In tal senso v. C. MARTIN, *The Moiwana Village case*, cit., p. 498 s., in cui si sottolinea la necessità che l'attività interpretativa della Corte tenga in considerazione le particolari caratteristiche che costituiscono l'identità culturale dei membri della comunità, «in the light of the fact that they are a vulnerable group deserving enhanced protection under the American Convention». La condizione di vulnerabilità delle comunità, legata al delicato contesto socio-economico, è rimarcata anche da S.R. KEENER, J. VASQUEZ, *A life worth living*, cit., p. 609 s., il quale, con riferimento al caso *Yakye Axa c. Paraguay*, ha rilevato come la Corte abbia sottolineato la speciale vulnerabilità della posizione della comunità «as an indigenous group» e, in particolare, quella dei bambini e degli anziani.

ottenere protezione per violazioni che possiedono un carattere ampio e generalizzato, assume importanza di primo piano il supporto offerto dalle ONG nell'incardinare procedimenti a tutela di diritti fondamentali, ancorché riconosciuti a titolari differenti dalle stesse.

Il filone giurisprudenziale relativo a tali fattispecie di violazioni si compone anche di altri casi, portati all'esame della Corte per mezzo dell'intervento di organizzazioni non governative.

Così, nel caso *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*<sup>74</sup> e nel caso *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*<sup>75</sup> è stata l'organizzazione *Tierraviva* a rivolgersi alla Commissione interamericana, mentre nel caso *The Saramaka People c. Suriname*<sup>76</sup> a farsi carico della petizione è stata l'*Association of Saramaka Authorities (ASA)*. Alla base delle vicende si trovano gravi episodi di spoglio della proprietà dei territori storicamente occupati dalle comunità indigene<sup>77</sup>, non di rado accompagnati da violenze ai danni dei membri, avvenuti sullo sfondo di uno scenario aggravato da precarie condizioni umanitarie<sup>78</sup>. Tra gli articoli costantemente oggetto di violazione sono ricompresi l'art. 21 (diritto di proprietà)<sup>79</sup>, gli artt. 8 e 25 (protezione giudiziaria)<sup>80</sup>, nonché gli artt. 4 e 5 (diritto alla vita e divieto di trattamenti inumani)<sup>81</sup>. Anche qui tra le misure sanzionatorie irrogate figura l'adozione di provvedimenti nell'interesse della comunità nella sua interezza<sup>82</sup>. Così è stata disposta la riconsegna, la delimitazione e la demarcazione delle terre ancestrali delle comunità<sup>83</sup>,

<sup>74</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 29 marzo 2006, Serie C No. 146, *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*. Per analisi sul caso v. G. PENTASSUGLIA, *Towards a Jurisprudential Articulation*, cit., p. 171 e J.M. PASQUALUCCI, *International Indigenous Land Rights: A Critique of the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in Light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, in *Wisconsin Int. Law Jour.*, 2009, p. 62.

<sup>75</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 24 agosto 2010, Serie C No. 214, *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*.

<sup>76</sup> Sentenza della Corte interamericana dei diritti umani del 28 novembre 2007, Serie C No. 172, *The Saramaka People c. Suriname*. Per un inquadramento del caso si veda G. PENTASSUGLIA, *Towards a Jurisprudential Articulation*, cit., p. 174 e A. CALIGIURI, *Il contributo*, cit., p. 436.

<sup>77</sup> Così, nel caso *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, come sottolineato da M. D'ADDETTA, *The Practice*, cit., p. 601, l'impossibilità di accedere ai propri territori ha esposto la comunità a situazioni di estrema vulnerabilità, caratterizzate da condizioni di vita disumane, mettendo in pericolo la vita dei membri della comunità stessa. Allo stesso modo, nel caso *The Saramaka People c. Suriname*, la Corte ha sancito l'obbligo di consultare i rappresentanti delle comunità indigene sulle questioni concernenti le terre ancestrali e le risorse naturali, il cui utilizzo spettava di diritto alla comunità. Anche al centro del caso *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay* è posto il diritto di proprietà della comunità sulle terre ancestrali.

<sup>78</sup> Per un'accurata descrizione delle estreme condizioni sociali si veda S.R. KEENER, J. VASQUEZ, *A life worth living*, cit., p. 607 s.

<sup>79</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 248.2; *The Saramaka People c. Suriname*, cit., par. 214.1; *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 337.2.

<sup>80</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 248.1; *The Saramaka People c. Suriname*, cit., par. 214.3; *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 337.2.

<sup>81</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 337.4, 337.5; *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 248.3. Con specifico riguardo per l'art. 4 si rimanda a S.R. KEENER, J. VASQUEZ, *A life worth living*, cit., p. 612.

<sup>82</sup> Cfr. F. ROSENFELD, *Collective reparations*, cit., p. 733.

<sup>83</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 248.6; *The Saramaka People c. Suriname*, cit., par. 214.5; *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 337.12. Il diritto di restituzione e demarcazione non può peraltro essere inficiato dall'assenza di un titolo formale di proprietà, in quanto fondato sullo speciale legame intercorrente tra i popoli indigeni e le loro terre ancestrali. In tema v. A. CALIGIURI, *Il contributo*, cit., p. 437, e S. ERRICO, *L'ordinamento internazionale*, cit., p. 435 s. La Corte, in particolare, sottolinea come il diritto di proprietà delle popolazioni indigene sia basato su sistemi

l'istituzione di fondi destinati ad assicurarne lo sviluppo<sup>84</sup>, la creazione di meccanismi azionabili in caso di reclami sulla proprietà di territori<sup>85</sup> e l'adozione di altre misure sanitarie<sup>86</sup> e di protezione ambientale<sup>87</sup>.

L'*actio popularis* si è quindi mostrata uno strumento necessario per l'effettiva applicazione della Convenzione a beneficio delle comunità indigene<sup>88</sup>.

### 3. L'esclusione delle acciones populares nel sistema CEDU.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo attribuisce ai singoli il diritto al ricorso individuale in virtù dell'art. 34 CEDU<sup>89</sup>, disposizione che ammette la possibilità di ricorso anche per soggetti collettivi.

Per la tutela dei diritti fondamentali, il ricorso ex art. 34 CEDU ha rivestito, e riveste tutt'oggi, un ruolo di primaria importanza, perché garantisce, dopo l'esaurimento dei rimedi interni<sup>90</sup>, la possibilità di rivolgersi direttamente ad un organismo internazionale di giustizia<sup>91</sup>.

giudici di natura consuetudinaria non corrispondenti ai regimi di proprietà tipici dei sistemi moderni. Pertanto, secondo l'A. il mancato riconoscimento del regime consuetudinario costituirebbe una violazione del principio di non discriminazione, sanzionato, oltre che dal diritto internazionale pattizio, anche dal diritto internazionale generale.

<sup>84</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 248.7; *The Saramaka People c. Suriname*, cit., par. 214.13; *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 337.28.

<sup>85</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 248.12; *The Saramaka People c. Suriname*, cit., par. 214.7 e 214.10; *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 337.25.

<sup>86</sup> Cfr. S.R. KEENER, J. VASQUEZ, *A life worth living*, cit., p. 597.

<sup>87</sup> Corte interamericana dei diritti umani: *Sawboyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 248.10; *The Saramaka People c. Suriname*, cit., par. 214.9; *Xákmok Kásek Indigenous Community c. Paraguay*, cit., par. 337.21.

<sup>88</sup> Peraltro, sul tema è stato osservato da A. CIAMPI, *Identifying and effectively protecting*, cit., p. 723, come in tal modo i diritti collettivi delle comunità indigene abbiano ricevuto una tutela maggiore rispetto ai diritti individuali riconosciuti ai singoli membri.

<sup>89</sup> Sull'art. 34 CEDU la letteratura è pressoché sterminata: in questa sede ci si limita a segnalare G. MASTROGIOVANNI, *Profili procedurali del ricorso innanzi alla Corte di Strasburgo (art. 34 CEDU)*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova, 2016, p. 1071 ss.; J.M. SÁNCHEZ PATRÓN, *Las condiciones de admisibilidad de las demandas individuales ante el Tribunal europeo de derechos humanos: ¿un logro en riesgo?*, in *Ord. int. dir. um.*, 2014, p. 285 ss.; A. MAFFEO, *La recente prassi della Corte di Strasburgo in tema di inammissibilità dei ricorsi individuali: un obbligo di motivazione a contenuto variabile?*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2015, p. 195 ss.; P. HARVEY, *Admissibility of Applications*, in D. HARRIS, M. O'BOYLE, C. WARBRICK (eds.), *Law of the European Convention on Human Rights*<sup>3</sup>, Oxford, 2014, p. 43 ss.; J. VELU, R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*<sup>2</sup>, Bruxelles, 2014, p. 996 ss.; M.L. PADELLETTI, *Il Protocollo n. 15 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: quali prospettive per i ricorsi individuali alla Corte europea?*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, p. 761 ss.; L. MOLA, *Ricorsi individuali alla Corte europea dei diritti umani riguardanti questioni già esaminate o in corso di esame da parte di altri organismi internazionali di controllo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2012, p. 608 ss.; A. SACCUCCI, *Art. 34. Ricorsi individuali*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 626 ss.; G. GAJA, *Quale nuovo filtro per i ricorsi individuali a Strasburgo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2010, p. 315 ss.; M.L. PADELLETTI, *Una nuova condizione di ricevibilità del ricorso individuale: il danno significativo subito dalla vittima*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 47 ss.

<sup>90</sup> Sul requisito dell'esaurimento dei rimedi interni v. B. RANDAZZO, *Sussidiarietà della tutela convenzionale e nuove prove di dialogo tra le Corti. Parrillo c. Italia: novità in tema di accessibilità del giudizio costituzionale dopo le "sentenze gemelle" (e la sentenza n. 49 del 2015)*, in *Dir. um. dir. int.*, 2015, p. 617 ss.; A. SACCUCCI, *Accesso ai rimedi*

Il procedimento assume particolare interesse nella legittimazione dei soggetti collettivi, per individuare i quali si ricorre al concetto “organizzazioni non governative” e “gruppi di privati”<sup>92</sup>. Pur non essendo stata offerta dalla giurisprudenza di Strasburgo una chiara distinzione tra le due nozioni, probabilmente perché non rilevante sul piano della titolarità di situazioni giuridiche sostanziali e processuali, parte della dottrina ha proposto di classificarle basandosi sui lavori preparatori della Convenzione, che identificano nelle “organizzazioni non governative” quelle specifiche entità dotate di un’autonoma struttura organizzativa e riconducono al concetto di “gruppi di privati” tutti quei gruppi regolarmente costituiti secondo le leggi nazionali di riferimento<sup>93</sup>.

Così, tra le “organizzazioni non governative” sono state ricomprese le associazioni, le società commerciali, i sindacati, i partiti politici, gli enti religiosi e tutte le altre formazioni organizzate di individui. Tra i “gruppi di privati” rientrano, in via residuale, tutte le altre aggregazioni sociali sprovviste di una struttura organizzata equiparabile a quella delle “organizzazioni non governative”, come nel caso di abitanti di villaggi o gruppi di azionisti, comunque capaci di «agire giuridicamente come soggetto unitario»<sup>94</sup>.

Restano fermi alcuni caratteri comuni a caratterizzare tali entità. Deve infatti trattarsi, in primo luogo, di formazioni regolarmente costituite secondo il diritto interno di uno Stato contraente. In questo contesto «l’accertamento degli elementi dirimenti poggia necessariamente sulla legislazione del ricorrente»<sup>95</sup>.

Il soggetto ricorrente deve poi rivestire la qualifica di «vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi Protocolli», per tutta la durata della procedura dinanzi alla Corte di Strasburgo<sup>96</sup>. Va in

*costituzionali, previo esaurimento e gestione “sussidiaria” delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi, in Dir. um. dir. int., 2012, p. 253 ss.; A. DI STEFANO, Convenzione europea dei diritti dell’uomo e principio di sussidiarietà, Catania, 2009, p. 143 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, Il coordinamento tra la nuova condizione di ricevibilità prevista dal Protocollo n. 14 alla Convenzione europea e la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, in Riv. dir. int., 2005, p. 601 ss.; M. CARTA, Il previo esaurimento dei ricorsi interni nel sistema della Convenzione americana dei diritti dell’uomo, in Riv. coop. giur. int., 2002, p. 111 ss.; G. GAJA, L’esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale, Milano, 1967, p. 5 ss.*

<sup>91</sup> Sulla possibilità di accesso alla giustizia internazionale quale condizione per garantire l’effettiva realizzazione dei diritti fondamentali dei soggetti privati cfr. E. TINO, *L’accesso diretto dei soggetti privati alla giustizia nelle organizzazioni regionali dei Paesi in via di sviluppo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, p. 3 ss.; A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Access of Individuals to International Justice*, Oxford, 2011; F. FRANCONI, M. GESTRI, N. RONZITTI, T. SCOVAZZI (a cura di), *Accesso alla giustizia dell’individuo nel diritto internazionale e dell’Unione europea*, Milano, 2008; F. FRANCONI (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007; F. ORREGO VICUÑA, *Individuals and Non-State Entities before International Courts and Tribunals*, in *Max P. YB. Un. Nat. Law*, 2001, p. 53 ss.

<sup>92</sup> Un’ampia gamma di associazioni ha proposto ricorsi alla Corte utilizzando la previsione dell’art. 34 CEDU, come rilevato anche da M.T. KAMMINGA, *The evolving status*, cit., p. 105 s. In tema v. anche X.-B. RUEDIN, P.-E. RUEDIN, *Les personnes morales dans la procédure de requête individuelle devant la Cour européenne des droits de l’homme*, in F. BOHNET, P. WESSNER (éds.), *Droit des sociétés. Mélanges en l’honneur de Roland Ruedin*, Basel, 2006, p. 33 ss.

<sup>93</sup> Tale classificazione è stata segnalata da L.E. PETTITI, E. DECAUX, P. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l’homme: commentaire article par article*, Paris, 1999, p. 585, richiamando le Conclusioni della prima sessione plenaria della Commissione, documento DH(54)3, p. 8. Tuttavia gli stessi Autori rilevano come la necessità di una distinzione abbia valore soltanto apparente, senza alcuna rilevanza pratica ai fini della proposizione del ricorso.

<sup>94</sup> A. SACCUCCI, *Art. 34*, cit., p. 634.

<sup>95</sup> M. SCALABRINO, *Il controllo sull’applicazione della CEDU alla vigilia dell’entrata in vigore dell’XI Protocollo. In particolare: il ricorso individuale e le condizioni di ricevibilità*, Urbino, 1998, p. 105.

<sup>96</sup> La qualifica di “vittima” deve sussistere in tutti gli stadi dell’esame del ricorso da parte della Corte di Strasburgo. Infatti, come sottolineato da P. LAMBERT, *Les bénéficiaires du droit de recours*, in V. BERGER, D. BRUYN, J.N. CLÉMENT, S. DEPRÉ, M. KAISER, C. PETTITI (éds.), *La procédure devant la nouvelle Cour européenne*

proposito specificato che la qualifica di vittima assume, nel sistema CEDU, caratteri autonomi e distinti rispetto alle definizioni offerte dai sistemi nazionali<sup>97</sup>.

Per «vittima» s'intende un soggetto colpito direttamente dalla violazione. Deve sussistere, cioè, quello che è stato definito dalla giurisprudenza di Strasburgo un «collegamento sufficientemente diretto»<sup>98</sup> tra il ricorrente e il danno derivante dalla violazione delle norme CEDU. Occorre tuttavia precisare che dalla stessa giurisprudenza emerge talvolta, in via del tutto eccezionale, l'attribuzione della qualifica di vittima (e dunque la legittimazione a ricorrere) anche in capo a soggetti che non sono stati diretti destinatari della violazione<sup>99</sup>, valendo in tali ipotesi le nozioni di vittima indiretta, potenziale, futura.

Il concetto di «vittima indiretta» ricomprende segnatamente quei soggetti che, sebbene non abbiano subito personalmente le conseguenze della violazione, hanno ugualmente patito in maniera significativa un pregiudizio derivante dalla stessa<sup>100</sup>. La legittimazione ad agire è stata quindi riconosciuta nel caso di violazioni legate all'esistenza di normative, ancorché non applicate, astrattamente idonee a causare violazioni della Convenzione europea, purché «l'intéressé est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites ou s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation»<sup>101</sup>.

In circostanze eccezionali la Corte di Strasburgo ha inoltre ritenuto ammissibile la possibilità di far valere violazioni future, sottolineando la necessità che ricorrano «des indices raisonnables et convaincants de la probabilité de réalisation d'une violation en ce qui le concerne personnellement; de simples suspicions ou conjectures sont insuffisantes à cet égard»<sup>102</sup>. Alcuni autori hanno altresì introdotto il concetto di vittima *par ricochet* o «di

*des droits de l'homme après le Protocole n. 11*, Bruxelles, 1999, p. 7 ss., p. 20, nell'ipotesi in cui le autorità nazionali pongano rimedio alla violazione in pendenza della procedura viene meno l'interesse ad agire del ricorrente.

<sup>97</sup> Sulle qualificazioni autonome nell'interpretazione delle nozioni della Convenzione si veda, a titolo esemplificativo con riguardo al concetto di «vittima», la decisione della Commissione europea dei diritti umani del 4 luglio 1983, ricorso n. 9939/82, *Association X and 165 liquidators and court appointed administrators c. Francia*. Come rilevato da W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Le caractère "autonome" des termes et la "marge d'application" des gouvernements dans l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, in F. MATSCHER, H. PETZOLD (eds.), *Protecting human rights: the European dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Koln-Berlin-Bonn, 1988, p. 203 s., vanno esclusi i significati attribuiti in altri ordinamenti a concetti omonimi.

<sup>98</sup> Si veda, per tutti, il risalente (ma ancora valido) contenuto della decisione della Commissione europea dei diritti umani dell'11 marzo 1984, ricorso n. 10733/84, *Asociación de aviadores de la República, Jaime Mata c. Spagna*.

<sup>99</sup> In particolare si segnalano le parole utilizzate nella sentenza della Corte europea dei diritti umani del 28 marzo 1990, ricorso n. 10890/84, *Groppera Radio AG e altri c. Svizzera*, par. 47-48: «The applicants were directly affected by the 1983 Ordinance and by the administrative decisions of 21 March and 31 July 1984. Admittedly, these were not formally directed at the applicants, who continued to broadcast over the air freely, but their effects were fully felt by them».

<sup>100</sup> Un esempio tipico di vittima indiretta, riportato da A. DI STASI, *La tutela procedurale e l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, cit., p. 56, è costituito dal caso in cui il ricorrente abbia patito gli effetti pregiudizievoli di una violazione, a seguito del decesso della vittima diretta prima dell'introduzione del ricorso. Allo stesso modo la qualifica di vittima indiretta può essere attribuita al marito di una ricorrente internata in un ospedale psichiatrico o alla madre di un soggetto scomparso durante la sua detenzione.

<sup>101</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 29 aprile 2008, ricorso n. 13378/05, *Burden c. Regno Unito*, par. 34.

<sup>102</sup> Decisione della Commissione europea dei diritti umani del 4 dicembre 1995, ricorso n. 28204/95, *Tanira e altri c. Francia*. Si veda anche Corte europea dei diritti umani, decisione del 16 dicembre 2008, ricorsi n. 55185/08, 55483/08, 55516/08, 55519/08, 56010/08, 56278/08, 58420/08, 58424/08, *Ada Rossi e altri c.*

riflesso”<sup>103</sup>, per inquadrare la situazione di soggetti che, sebbene non vittime dirette della violazione, ne hanno subito concretamente gli effetti.

Altro requisito necessario affinché sia ammessa la possibilità di avvalersi del ricorso è la circostanza che, nel caso di ricorsi presentati da una organizzazione non governativa o da un gruppo di privati, siano i ricorrenti stessi ad essere stati vittime della violazione. Infatti, salvo il caso in cui l’associazione riceva un’apposita delega da uno o più dei suoi membri, non sarà per questa possibile agire autonomamente al fine di tutelare i diritti dei propri membri<sup>104</sup>.

Dunque, affinché il ricorso presentato da tali soggetti possa essere dichiarato ricevibile è necessario che sia l’organizzazione ad essere vittima in proprio di uno dei diritti di cui essa stessa è titolare. Non rilevano le violazioni dei diritti dei singoli associati o dei componenti dell’organizzazione. In linea di principio, la Corte di Strasburgo non risulta infatti aver mai preso in considerazione la possibilità che tali organizzazioni possano ritenersi vittime indirette delle violazioni patite dai propri membri. Ne deriva l’esclusione della possibilità di esperire un’*actio popularis*<sup>105</sup>, proprio perché «le formazioni sociali sono legittimate a proporre un ricorso esclusivamente a tutela di un diritto proprio di tali formazioni, e non a protezione dei diritti appartenenti ai loro associati»<sup>106</sup>. La giurisprudenza di Strasburgo preclude infatti la possibilità di esperire azioni a tutela di interessi generali in quanto il soggetto ricorrente deve dimostrare di essere stato «vittima della violazione», come previsto dall’art. 34 CEDU.

Dunque, lo strumento differisce rispetto al sistema di ricorsi individuali principalmente perché, qualora il ricorso provenga da un gruppo o da una organizzazione, tutti i membri del gruppo debbono possedere un interesse ad agire<sup>107</sup>.

L’istituto dell’*actio popularis* non di rado è stato richiamato in ambito europeo in relazione alla possibilità di prevenire violazioni future o potenziali, attraverso l’esperimento di un ricorso individuale ex art. 34 CEDU<sup>108</sup>. Tuttavia, come già illustrato, la qualità di «vittima» della violazione del ricorrente preclude, in linea di principio, tale possibilità, in quanto, nell’ipotesi di prevenzione di violazioni future o potenziali, tale status non può essere attribuito al soggetto ricorrente<sup>109</sup>. Con specifico riguardo all’esclusione dell’*actio*

*Italia*; decisione del 6 novembre 2001, ricorso n. 53430/99, *Fédération Chrétienne des Témoins de Jehovah de France c. Francia*.

<sup>103</sup> Con una formula particolarmente esplicativa in L.E. PETTITI, E. DECAUX, P. IMBERT, *La Convention*, cit., p. 588, si legge che una persona può essere indirettamente vittima di una violazione quando, in ragione di particolari legami, anche di carattere personale con la vittima diretta, essa subisce *par ricochet* o “di riflesso” gli effetti della violazione.

<sup>104</sup> Nel sistema CEDU una persona giuridica non è legittimata a presentare un ricorso lamentando violazioni riguardanti uno dei propri membri del quale l’ente intende assumere la difesa. Allo stesso modo è esclusa la possibilità di denunciare una violazione derivante da un atto lesivo dell’interesse collettivo che l’organizzazione persegue come scopo sociale. In proposito cfr. P. LAMBERT, *Les bénéficiaires*, cit., p. 13 s.

<sup>105</sup> Sull’esclusione della possibilità di *actio popularis* si veda, *ex multis*, decisione della Commissione europea dei diritti umani del 18 ottobre 1995, ricorso n. 25060/94, *Haider c. Austria*, par. 2, in cui viene espressamente dichiarato che l’*actio popularis* non è uno strumento compatibile con il sistema CEDU, in quanto sono i ricorrenti a dover essere vittime della violazione.

<sup>106</sup> G. RAIMONDI, *Art. 34*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, p. 565.

<sup>107</sup> Cfr. J.-M. LARRALDE, *La Convention européenne des droits de l’homme et la protection de groupes particuliers*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2003, p. 1253.

<sup>108</sup> In tal senso v. F. VOEFFRAY, *L’actio popularis*, cit., p. 155.

<sup>109</sup> Tuttavia, sebbene la Corte rifiuti generalmente l’*actio popularis*, essa ha talvolta ritenuto ricevibili alcuni ricorsi presentati nel contesto di violazioni “future”, attribuendo ai soggetti ricorrenti, ancorché non

*popularis* nei ricorsi individuali presentati da gruppi di privati e organizzazioni non governative, occorre evidenziare che la Corte ritiene irricevibili, in accordo con la propria giurisprudenza, i ricorsi legati alla protezione dell'oggetto sociale dell'organizzazione.

Il requisito della qualità di «vittima» del ricorrente, tuttavia, non impedisce l'esercizio di tutte le forme di *actiones populares* nel sistema CEDU, anche se con modalità atipiche rispetto all'ordinario atteggiarsi delle stesse. Infatti, l'attenzione nei riguardi di una garanzia oggettiva nella dimensione collettiva della protezione dei diritti dell'uomo è stata posta alla base della ammissibilità di un'anomala *actio popularis* mediante l'esperimento di ricorsi interstatali ex art. 33 CEDU. Attraverso tale strumento gli Stati non devono dimostrare di aver subito un pregiudizio a causa della violazione denunciata, ma possono rivolgersi alla Corte anche al fine di tutelare i diritti dei propri cittadini, con le stesse modalità di funzionamento di una *actio popularis*<sup>110</sup>.

Talvolta, in situazioni di particolare gravità politica e sociale, gli Stati hanno utilizzato questo strumento, riscontrando nei comportamenti di altri Stati non una somma di violazioni individuali, ma un problema di carattere generale, idoneo a giustificare l'intervento diretto delle autorità statali, come accaduto nei casi *Cipro c. Turchia*<sup>111</sup> e *Irlanda c. Regno Unito*<sup>112</sup>, relativi, rispettivamente, alle molteplici violazioni causate dalle discriminazioni nei confronti della popolazione di origine greca presente nella parte settentrionale dell'isola di Cipro, in seguito all'intervento delle forze armate turche in tale area, e alle violazioni legate alle condizioni di detenzione e alle tecniche di interrogatorio, assimilate a torture e trattamenti inumani e degradanti, utilizzate dalle forze dell'ordine britanniche.

#### 4. Conclusioni. Il ruolo di “supplenza” delle ONG

L'ammissione dell'*actio popularis* nel sistema interamericano ha implementato significativamente il ruolo delle organizzazioni, le quali, oltre ad essere legittimate a ricorrere per lamentare violazioni di diritti propri, possono altresì rivolgersi alla Commissione interamericana per denunciare violazioni patite da altri soggetti. Alla base di questa notevole differenza con il sistema CEDU si trovano le particolari esigenze umanitarie che caratterizzano il contesto di lavoro degli organi interamericani.

Lo strumento dei diritti umani è stato utilizzato per oltrepassare la concezione individualistica delle attività di protezione, basata sul riconoscimento di standard universali di tutela, uguali per tutti gli uomini, tenendo in considerazione le specificità di alcuni contesti concreti dell'America latina, in cui il diritto a vivere con dignità è strettamente

---

direttamente colpiti dalla violazione, la qualità di «vittime» della violazione. Si veda in proposito Corte europea dei diritti umani: sentenza del 18 dicembre 1986, ricorso n. 9697/82, *Johnston e altri c. Irlanda*; sentenza del 6 settembre 1978, ricorso n. 5029/71, *Klass e altri c. Germania*; , sentenza del 13 giugno 1979, ricorso n. 6833/74, *Marckx c. Belgio*.

<sup>110</sup> Cfr. F. VOEFFRAY, *L'actio popularis*, cit., p. 140.

<sup>111</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 10 maggio 2001, ricorso n. 25781/94, *Cipro c. Turchia*.

<sup>112</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti umani del 18 gennaio 1978, ricorsi n. 5310/1971, 5451/72, *Irlanda c. Regno Unito*.

connesso alla salvaguardia di tradizioni, di visioni del mondo e di culture particolari<sup>113</sup>, che si presentano come fenomeni di gruppo<sup>114</sup>. La dimensione culturale dei diritti umani assume indiscutibile centralità nell'ambito del sistema interamericano, in cui la distanza tra *standard* internazionali di tutela e concrete situazioni economico-sociali dei popoli, delle comunità, dei villaggi e dei gruppi è maggiore rispetto alle aree più ricche del mondo<sup>115</sup>. È in questo contesto che può diventare determinante l'attività delle ONG, nel momento in cui il contributo delle stesse si traduce nel controllo sul rispetto del diritto internazionale e nella possibilità di attivare meccanismi internazionali<sup>116</sup>.

In tal maniera le ONG sembrano assolvere compiti di “supplenza” rispetto agli inadempiti doveri statali di protezione. Sul punto è possibile fare riferimento ai già illustrati casi di persone scomparse, che hanno imposto, al fine di garantire l'effettiva protezione dei diritti umani, l'accettazione delle azioni intentate e sostenute da soggetti diversi dalle vittime dirette delle violazioni<sup>117</sup>.

Anche in relazione a casi di violazioni diffuse e generalizzate, tipiche delle situazioni che hanno coinvolto le comunità indigene, l'attività si è dimostrata particolarmente preziosa affinché tali comunità potessero ottenere giustizia e gli Stati potessero essere condannati per le violazioni commesse<sup>118</sup>.

<sup>113</sup> Cfr. S. WIESSNER, *Re-Enchanting the World: Indigenous Peoples' Rights as Essential Parts of a Holistic Human Rights Regime*, in *Ucla*, 2010, p. 239 ss.; N. TORBISCO, *Group Rights as Human Rights: A Liberal Approach to Multiculturalism*, New York, 2006, p. 108 ss.

<sup>114</sup> In tema cfr. P. FOIS, *La tutela internazionale*, cit., p. 678 ss.; F. LENZERINI, *The Culturalization of Human Rights Law*, Oxford, 2014, p. 144 ss.; N. RODLEY, *Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments*, in *Hum. Rights Quart.*, 1995, p. 50 ss.; A. ADDIS, *Individualism, Communitarianism, and the Rights of Ethnic Minorities*, in *Not. Dam. Law Rev.*, 1992, p. 616 ss.; M. McDONALD, *Should Communities Have Rights? Reflections on Liberal Individualism*, in *Can. Jour. Law Jur.*, 1991, p. 235 ss.; C. TOMUSCHAT, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in R. BERNHARDT, W.K. GECK, G. JAENICKE, H. STEINBERGER (eds.), *Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte: Festschrift für Hermann Mosler*, Heidelberg, 1983, p. 952 ss.

<sup>115</sup> In tal senso v. F. FRANCONI, *Introduction. Human Rights and Cultural Pluralism: What Role for International Law*, in *Dir. um. dir. int.*, 2018, p. 309 s., nonché S. WIESSNER, *The Cultural Rights of Indigenous People: Achievement and Continuing Challenges*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2011, p. 12 ss. Al riguardo F. LENZERINI, *The Culturalization*, cit., p. 245, sottolinea come il principale profilo problematico del rapporto tra protezione dei diritti umani e salvaguardia di culture particolari non riguardi il conflitto tra universalità e specificità, ma piuttosto l'uso fatto dei diritti umani come strumento di avanzamento nell'agenda della comunità internazionale, senza considerare gli effetti nelle concrete condizioni economico-sociali delle società nazionali e delle comunità locali.

<sup>116</sup> Cfr. G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, 2011, p. 256 s. Non va tuttavia trascurato che alle ONG è riconosciuto il merito di partecipare al processo di formazione ed accertamento di norme internazionali, specialmente in materia di aiuti umanitari e tutela dei diritti umani, mediante la partecipazione a procedimenti negoziali e a deliberazioni, anche se spesso con il limitato *status* consultivo. In tema si veda C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*<sup>3</sup>, Torino, 2013, p. 13 s.; E. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, 2013, p. 102 ss.; M.C. CICIRIELLO, *Il ruolo delle organizzazioni non governative nell'ordinamento internazionale contemporaneo*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, p. 96 s.

<sup>117</sup> Ne è conferma il recente caso deciso dalla Corte interamericana con la sentenza del 31 agosto 2017, Series C No. 341, *Vereda La Esperanza c. Colombia*, relativo alla condanna della Colombia per la sparizione forzata di dodici persone, avvenuta nel villaggio di L'Esperanza nel 1996. La Corte, in particolare, ha sanzionato la violazione del diritto all'accesso alla giustizia delle vittime e dei loro familiari, oltre alla violazione del diritto all'integrità personale e del diritto di proprietà.

<sup>118</sup> È per queste alte finalità che è stato tollerato l'atteggiamento sensibilmente flessibile e poco formalistico adottato nel sistema interamericano. Infatti, durante la fase di valutazione della sussistenza dei requisiti per poter ricorrere, la Corte e la Commissione si sono costantemente impegnate – anche se per certi versi sono state costrette – a consentire l'effettiva e concreta protezione dei diritti fondamentali mediante un approccio volto ad estendere quanto più possibile il campo di applicazione della Convenzione. Sul punto cfr. W.J.

Restano da valutare le possibili reazioni degli Stati a tali costanti e continue intromissioni da parte delle organizzazioni e della Corte sulla sovranità nazionale. Al riguardo, il rapporto tra l'attuazione delle norme internazionali e la non ingerenza nelle questioni interne è un tema irrisolto e tutt'altro che concluso<sup>119</sup>. Si è parlato in proposito di limiti giuridici alla sovranità "esterna", intesa come l'indipendenza da ogni potere al di fuori dello Stato, derivanti dall'appartenenza alla comunità internazionale<sup>120</sup>. A livello internazionale, infatti, sono stati messi in campo ingenti sforzi per implementare la protezione dei diritti fondamentali all'interno dei sistemi nazionali, con l'inevitabile conseguenza della compressione della sovranità statale<sup>121</sup>.

Del resto, anche dallo specifico esame delle disposizioni costituzionali dei Paesi dell'America latina, si riscontra che in tema di libertà è ampiamente diffuso ed adottato il principio del primato del diritto convenzionale sul diritto interno<sup>122</sup>. Le Carte costituzionali degli Stati parte della Convenzione contengono infatti dichiarazioni di supremazia dei principi internazionali previsti dai trattati e dalle convenzioni sui diritti umani, attraverso le quali viene sancita la forza preminente e vincolante di questi strumenti normativi sugli ordinamenti interni<sup>123</sup>. In tal modo tutti i Paesi del sistema interamericano mostrano di voler perseguire il pieno rispetto e l'osservanza del diritto internazionale pattizio e delle organizzazioni internazionali<sup>124</sup>.

---

ACEVES, *Actio popularis?*, cit., p. 391 e H. TAIWAGI, *Introduction to the IACHR Report on indigenous and tribal peoples' rights over their ancestral lands and natural resources: norms and jurisprudence of the Inter-American human rights system*, in *Am. Ind. Law Rev.*, 2010, p. 261 s. Inoltre, a conferma di quanto detto è possibile richiamare la *Joint Opinion* del giudice Sergio Garcia Ramirez, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Corte interamericana dei diritti umani, cit., in cui viene ricordato che l'art. 29 della Convenzione stabilisce che nessuna disposizione della stessa può essere interpretata «restricting the exercise or enjoyment of any right or freedom recognized by virtue of the laws of any State Party», evidenziando l'irrinunciabilità di tale approccio interpretativo per garantire e preservare l'effettiva tutela della dignità umana. Sul diritto alla dignità delle comunità indigene v. anche J.M. PASQUALUCCI, *The Right to a Dignified Life (Vita Digna): The Integration of Economic and Social Rights with Civil and Political Rights in the Inter-American Human Rights System*, in *Hast. Int. Comp. Law Rev.*, 2008, p. 1 ss.; L. CASSETTI, *Il diritto di «vivere con dignità»*, cit., p. 1 ss.

<sup>119</sup> La stessa opinione è espressa da M. FRAGOLA, *Sovranità statale e diritti umani nel sistema giuridico europeo comunitario*, in F.A. CAPPELLETTI (a cura di), *Diritti umani e sovranità*, Torino, 2000, p. 164 s. Sull'attualità del tema cfr. A. SINAGRA, *Sovranità dello Stato e divieto di ingerenza nei suoi affari interni*, in *Ord. int. dir. um.*, 2015, p. 780 ss.

<sup>120</sup> In tema v., per tutti, E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*<sup>3</sup>, Torino, 2016, p. 268; C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*<sup>4</sup>, Padova, 2017, p. 251.

<sup>121</sup> Sul punto è possibile richiamare, per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*<sup>10</sup>, Napoli, 2014, p. 16 s.

<sup>122</sup> Per una analisi sul costituzionalismo e sul valore delle costituzioni in America latina v. L. CASSETTI, *Revisioni costituzionali e appello al popolo. Appunti per una riflessione sul valore della Costituzione nell'esperienza sudamericana*, in *Federalismi.it*, 2009; E. ROZO ACUÑA, *Il costituzionalismo in vigore nei paesi dell'America latina*, Torino, 2012, p. 5 ss.

<sup>123</sup> Nell'ambito delle organizzazioni internazionali si è parlato di un "processo di costituzionalismo" delle organizzazioni legato alla proliferazione dei tribunali internazionali. Sul punto cfr. E. TINO, *L'accesso diretto*, cit., p. 7; A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali fra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009; J. KLABBERS, *Contending approaches to international organizations: between functionalism and constitutionalism*, in J. KLABBERS, A. WALLEND AHL (eds.), *Research Handbook on the law of international organizations*, Cheltenham, 2011, p. 3 ss.

<sup>124</sup> Nell'evidenziare gli effetti che la giurisprudenza della Corte interamericana produce direttamente sulla vita delle persone, anche L. CASSETTI, *Il diritto di «vivere con dignità»*, cit., p. 15, osserva come il "principio di apertura al diritto internazionale pattizio", contenuto in tutte le costituzioni dei paesi latinoamericani abbia imposto ai giudici nazionali di rispettare gli obblighi internazionali, adeguandosi all'elaborazione della Corte interamericana.

Le norme internazionali ratificate, unitamente alle norme costituzionali, originano così un “blocco di costituzionalità”<sup>125</sup>, collocato nella gerarchia delle fonti in posizione di supremazia rispetto alle altre fonti interne<sup>126</sup>. Con il sorgere dei “vincoli contrattuali” derivanti dalla stipula di accordi e convenzioni internazionali, gli Stati dell’America latina hanno di fatto rinunciato a parte della propria sovranità, accettando quelle intrusioni rigorosamente compiute in nome della prevalenza e della suprema esigenza di tutela dei diritti umani<sup>127</sup>. I diritti garantiti dai trattati e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani costituiscono infatti un limite all’esercizio della sovranità nazionale, alla luce delle funzioni statali di promozione e tutela dei diritti fondamentali, specificamente attribuite dalle singole costituzioni nazionali, oltre che universalmente condivise dalla comunità internazionale<sup>128</sup>.

L’attività di protezione dei diritti umani della Corte e della Commissione interamericana, anche grazie alla collaborazione delle ONG, si è dovuta necessariamente fondare sull’applicazione della Convenzione americana, interpretandone le norme in funzione dell’esigenza di tutelare i diritti collettivi delle comunità indigene. L’applicazione di strumenti pattizi per tutelare questi soggetti, tuttavia, sembra poter essere rafforzata da un ulteriore sviluppo, costituito dal riconoscimento della natura consuetudinaria degli obblighi di protezione dei diritti collettivi delle popolazioni indigene. Infatti, l’atteggiamento interpretativo estensivo della Corte interamericana è stato evidentemente influenzato anche dai numerosi documenti internazionali, approvati nel corso degli ultimi anni, che hanno rafforzato le basi del principio di protezione collettiva dei diritti delle comunità indigene, come accaduto con la Dichiarazione dei diritti dei popoli indigeni delle Nazioni Unite del 2007<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> Espressione utilizzata da E. ROZO ACUÑA, *Il costituzionalismo*, cit., p. 170. In tema si veda anche E. ROZO ACUÑA, P. MAFFEI, *Le costituzioni dell’America latina: i paesi della comunità andina*, Torino, 2006, p. 17 ss.

<sup>126</sup> Si vedano in proposito, a titolo esemplificativo, l’art. 31 della Costituzione argentina, l’art. 93 della Costituzione colombiana, l’art. 13 della Costituzione boliviana e l’art. 23 della Costituzione venezuelana. In dottrina si veda A.R. BREWER CARIAS, *La aplicación de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos en el orden interno*, in *Rev. IIDH*, 2007, p. 234 ss.; N.P. SAGÜÉS, *Obligaciones internacionales y control de convencionalidad*, in *Estudios Constitucionales*, 2010, p. 117 ss.; A.P. BARBOSA-FOHRMANN, *Mercosul e direitos humanos no quadro do conflito entre a Constituição brasileira e os Tratados internacionais*, in *Estudios constitucionales*, 2010, p. 355 ss.; M.A. FERNÁNDEZ GONZÁLES, *La aplicación por los tribunales chilenos del derecho internacional de los derechos humanos*, in *Estudios Constitucionales*, 2010, p. 425 ss.

<sup>127</sup> Su tale aspetto della tutela dei diritti fondamentali nel sistema interamericano v. M. NINO, *Land grabbing, sovranità territoriale e diritto alla terra dei popoli indigeni*, cit., p. 194.

<sup>128</sup> Una decisiva conferma è offerta dal secondo comma dell’art. 5 della Costituzione cilena nel prevedere che «el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes». Con specifico riguardo per la protezione dei diritti fondamentali dei popoli indigeni nel costituzionalismo sudamericano, sembra altresì opportuno osservare come la Costituzione colombiana garantisca alle comunità indigene autonomia amministrativa (artt. 286 e 321), giurisdizionale (art. 246) e territoriale (art. 329), analogamente a quanto accade nella Costituzione brasiliana (art. 231).

<sup>129</sup> Altri documenti internazionali che hanno interessato i diritti delle popolazioni indigene sono la Convenzione delle Nazioni Unite del 2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, la Convenzione dell’UNESCO del 2003 per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, la Convenzione sulla diversità biologica del 1992, la Convenzione dell’OIL n. 169 del 1989 sui diritti dei popoli indigeni e tribali, nonché il Patto sui diritti civili e politici del 1966 delle Nazioni Unite, che all’articolo 1 tutela il diritto all’autodeterminazione dei popoli e all’art. 27 tutela le minoranze etniche, il quale è stato interpretato con il *General Comment* n. 23 del Comitato dei diritti umani ricomprendendo anche diritti collettivi dei popoli indigeni. In tema cfr. T. SCOVAZZI, *La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T.

La Corte interamericana ha quindi reinterpretato i diritti convenzionali per ricomprendere anche i diritti di natura collettiva delle popolazioni indigene, tra i quali sono inclusi il diritto al riconoscimento e alla protezione dell'identità culturale, il diritto alle terre ancestrali e allo sfruttamento delle risorse naturali, nonché il diritto ad ottenere riparazioni e risarcimenti per i danni subiti. Tale interpretazione dei trattati non può che essere basata su un «cambiamento delle aspettative giuridiche degli Stati»<sup>130</sup>, fondato sugli stessi argomenti utilizzabili per dimostrare l'esistenza di una consolidata «widespread state practice» accompagnata da una *opinio juris*<sup>131</sup>. In altri termini, dalla produzione giurisprudenziale della Corte e dall'adozione dei numerosi documenti internazionali in materia possono essere ricavate indicazioni utili ai fini della sussistenza di una norma di diritto consuetudinario che grava gli Stati dell'obbligo di tutelare i diritti collettivi delle comunità indigene<sup>132</sup>, ponendo maggiori ostacoli ai tentativi statali di sottrarsi a tali nascondendosi dietro alla sovranità nazionale. Ed è anche grazie alle ONG, che da tempo segnalano situazioni critiche attraverso *acciones populares*, che si sta giungendo a questi risultati. Incardinando numerosi procedimenti dinanzi agli organi interamericani ed offrendo loro la possibilità di pronunciarsi e di porre l'attenzione della Comunità internazionale su queste situazioni, le ONG hanno così contribuito concretamente alla piena ed effettiva protezione dei diritti umani.

---

SCOVAZZI, B. UBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, Milano, 2012, p. 3 ss.; L. ZAGATO, *Intangible Cultural Heritage and Human Rights*, in T. SCOVAZZI, B. UBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, cit., p. 34 ss.; S. URBINATI, *Considerazioni sul ruolo di "comunità", gruppi e, in alcuni casi, individui" nell'applicazione della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. SCOVAZZI, B. UBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, cit., p. 51 ss.

<sup>130</sup> L'espressione è di S. WIESSNER, *Human Rights and Cultural Identity*, cit., p. 348, il quale parla in proposito di «shift in the normative expectations of the states».

<sup>131</sup> S. WIESSNER, *Human Rights and Cultural Identity*, cit., p. 351.

<sup>132</sup> Sulla natura consuetudinaria degli obblighi di protezione delle popolazioni indigene si veda M. WELLER, *Settling Self-Determination Conflicts: Recent Developments*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2009, p. 115 ss.; S.M. STEVENSON, *Indigenous Land Rights and the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Implications for Maori Land Claims in New Zealand*, in *Fordb. Int. Law Jour.*, 2008, p. 295 ss.; C. OGUAMANAM, *Indigenous Peoples and International Law: The Making of a Regime*, in *Queen's Law Jour.*, 2004, p. 348 ss.; S.J. ANAYA, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford, 2004, p. 49 ss. In tema v. anche la sentenza della Corte suprema del Belize del 18 ottobre 2007, causa n. 171/2007, *Aurelio Cal v. Attorney General of Belize*, par. 127.